

Universidade Federal da Paraíba
Centro de Ciências Sociais Aplicadas
Programa de Pós-Graduação em Administração
Mestrado em Administração

FLÁVIO PERAZZO BARBOSA MOTA

**PROCESSO ELETRÔNICO DE COMPRAS PÚBLICAS NA
PERSPECTIVA DA DUALIDADE DA TECNOLOGIA: um estudo
comparado no contexto brasileiro e paraibano**

DISSERTAÇÃO

João Pessoa - PB

2010

FLÁVIO PERAZZO BARBOSA MOTA

**PROCESSO ELETRÔNICO DE COMPRAS PÚBLICAS NA
PERSPECTIVA DA DUALIDADE DA TECNOLOGIA: um estudo
comparado no contexto brasileiro e paraibano**



Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração da Universidade Federal da Paraíba, na área de Gestão Organizacional, linha de pesquisa Tecnologia de Informação e Marketing nas Organizações.

Orientador: Prof. José Rodrigues Filho, Ph.D.

João Pessoa - PB
2010

M917p Mota, Flávio Perazzo Barbosa.

Processo eletrônico de compras públicas na perspectiva da dualidade da tecnologia: um estudo comparado no contexto brasileiro e paraibano / Flávio Perazzo Barbosa Mota.- João Pessoa, 2010.

159f. : il.

Orientador: José Rodrigues Filho

Dissertação (Mestrado) – UFPB/CCSA/PPGA

1. Administração Pública. 2. Processo Eletrônico - Compras públicas (e-procurement). 3. Governo eletrônico. 4. Dualidade da Tecnologia.

UFPB/BC

CDU: 35(043)

FLÁVIO PERAZZO BARBOSA MOTA

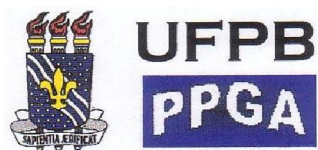
**PROCESSO ELETRÔNICO DE COMPRAS PÚBLICAS NA PERSPECTIVA DA
DUALIDADE DA TECNOLOGIA: um estudo comparado no contexto brasileiro e
paraibano**

Dissertação aprovada em 22 de janeiro de 2010

Prof. José Rodrigues Filho, Ph.D.
Orientador – UFPB

Prof. Gilson Ludmer, Dr.
Examinador externo – UFPE

Profa. Sandra Leandro Pereira, Dra.
Examinadora interna – UFPB



*Dedico aos meus pais, pelo apoio
incondicional que recebo para realização
dos meus sonhos e pela referência que
representam em minha vida.*

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, agradeço a DEUS, que me deu vida, inteligência, que sempre me guia, dá força e coragem para continuar a caminhada em busca dos meus objetivos e sonhos.

Agradeço aos meus pais, Francisco Ocian Bastos Mota e Alessandra Perazzo Barbosa Mota que me educaram e continuam ensinando os princípios e valores da vida, proporcionando-me todas as condições para que eu chegasse a esse momento tão importante. Agradeço o apoio incondicional recebido antes mesmo de entrar na carreira acadêmica, quando tudo ainda eram incertezas. Agradeço o apoio irrestrito recebido durante a realização do mestrado, por todas as condições proporcionadas para que esta fase fosse a mais tranquila possível.

Agradeço ao Professor José Rodrigues Filho, por ter me aceitado como orientando dele, abrindo meus horizontes acadêmicos, me guiando por novas perspectivas intelectuais e filosóficas. Sem estes conhecimentos, o mestrado seria incompleto e não concretizado. Agradeço a confiança em mim depositada, mesmo nos momentos mais difíceis.

A CAPES, pela bolsa de estudos a mim concedida durante todo o curso, sem a qual não teria sido possível concluir o mestrado da mesma forma.

Agradeço ao meu irmão Rafael, por quem tenho imensa admiração, amigo para todas as horas, referência de conduta e caráter, que, mesmo sem o convívio diário, não deixa de estar presente.

Agradeço à Rosa, a irmã que nunca tive, que antes mesmo dos meus primeiros passos já me acompanhava, cuidando para que minha vida fosse mais confortável, mais segura. Sem ela, a família seria incompleta e o mestrado mais difícil. Agradeço por todo o esforço e a paciência de sempre.

Agradeço a Veludo, meu cachorro, meu melhor amigo, por todas as horas de companhia, que me entende com um simples olhar. Representa a mais próxima definição de amor incondicional.

Agradeço à minha avó, Silvia Perazzo, por sempre acreditar em mim, compartilhando sua alegria, jovialidade e incentivando-me a seguir adiante nos estudos.

Agradeço aos meus familiares, que de forma direta ou indireta vivenciaram o período de realização do mestrado. Em especial: meu tio Normando Perazzo e família, meu tio Giovanni Perazzo e família, minha tia Andréa Perazzo e família, minha tia Daniele e família. Agradeço também aos meus primos Stefano, Philippe, Jorge Renê, Livia, Natália e Júlio Perazzo, Giordano e Juliano.

Agradeço a minha namorada, Samara, por ser uma pessoa especial em minha vida, pelo apoio recebido e compreensão durante a fase final de conclusão desta dissertação.

Agradeço à Professora Sandra Leandro, pela cordialidade e amabilidade que sempre me dispensou, pela ajuda quando este trabalho ainda era um projeto e por ter aceitado o convite para participar da banca de defesa de minha dissertação.

Agradeço ao Professor Gilson Ludmer, pela cordialidade, ajuda e sugestões oferecidas, além de ter aceitado o convite para participar da banca de defesa de minha dissertação.

Agradeço aos funcionários do PPGA, em especial Helena, que sempre me recebeu com muita atenção, bom humor e presteza nas minhas solicitações, peça chave para o funcionamento do mestrado.

Agradeço aos professores do PPGA que participaram de forma fundamental na minha formação, contribuindo decisivamente para o engrandecimento dos meus conhecimentos, tornando-se mais do que mestres, amigos, em especial: Professora Rita de Cássia Pereira em Comportamento do Consumidor, Professor Carlo Bellini em Tópicos Especiais em Sistemas de Informação, Professor André Machado em Administração Estratégica, Professor Anielson da Silva, vice-coordenador do curso.

Agradeço aos participantes da minha pesquisa, que de forma cordial e gentil abriram as portas para realização da coleta dos meus dados empíricos, compartilhando, por vezes, mais do que as informações solicitadas.

Por fim, sem dúvida, não poderia deixar de agradecer aos amigos que conheci, que tornaram minha vida durante o mestrado mais prazerosa, diminuindo

as dificuldades de adaptação a cidade de João Pessoa, influenciando de forma decisiva o sucesso desta jornada. Alguns amigos, talvez, nem saibam o quanto representaram nesta caminhada, então, nada melhor do que agradecer de forma pessoal.

Dos amigos feitos no mestrado, cito primeiramente e, em especial, minha grande amiga Ceres, parceira de incontáveis horas de estudo, compartilhando as dificuldades, angústias e sucessos durante todo o curso. Uma pessoa com quem muito aprendi e que mostrou o verdadeiro significado de trabalho em equipe. Juntamente com Solange, cuja paciência não se mede, elas agüentaram meus devaneios e brincadeiras, contribuindo de forma especial para meu equilíbrio durante as disciplinas do mestrado. Além delas, outros grandes amigos que merecem citação distinta são: Amanda, com sua alegria sempre contagiante e sorriso cativante; Diogo, mais que um amigo, um irmão, a quem devo minha primeira oportunidade de lecionar. Finalmente, agradeço também aos demais amigos que fiz durante o curso, mas, que, por motivos diversos, estão mais distantes: Élber, Fábio, Marcos, Tatiana, Helttonn, Emmanuel, Emmanuelle, Luciana, Sabrina, Meiry, Antônio, Luis, Miguel.

Agradeço também aos amigos feitos no curso de alemão, em especial a: Mayara, quem primeiro me recebeu com espontaneidade, alegria e compreensão das dificuldades de se conhecer novas pessoas em outra cidade. Juntamente com Val, que também me recebeu de braços abertos, elas representaram momentos de felicidade e descontração, tornando o longo, difícil e doloroso primeiro ano do mestrado mais leve, mais divertido e, sem dúvida, mais especial. Embora estejamos mais distantes, jamais esquecerei os momentos compartilhados. Outros grandes amigos que merecem menção distinta são Wanderley e Kléber, parceiros que tornam o curso de alemão mais divertido e descontraído, motivando a caminhada em direção à conclusão do mesmo. Além deles, agradeço as Professoras Rosilma, que tanto me “aturou” no alemão 3, e Wiebke, que tanto me “atura” desde o alemão 4. Agradeço também aos demais amigos que fiz durante o curso, mas, que, hoje, já não estão presentes: Helena, Marx, Diana e Hugo.

*Sometimes I need some time
On my own
Sometimes I need some time
All alone
Everybody needs some time
On their own
(Guns N' Roses – November Rain)*

*I know life sometimes can get tough!
And I know life sometimes can be a drag!
But people, we have been given a gift,
We have been given a role.
And that roles name is... Rock and Roll!
(Kiss — God Gave Rock 'n' Roll to You)*

*Yeah, and nobody's gonna change me,
'cos that's who I am!
(Kiss - Crazy, Crazy Nights)*

*“Dê-me uma alavanca e um ponto de
apoio e moverei o mundo”
(Arquimedes)*

MOTA, F.P.B. Processo Eletrônico de Compras Públicas na Perspectiva da Dualidade da Tecnologia: um estudo comparado no contexto brasileiro e paraibano. 159 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2010.

RESUMO

O presente estudo buscou compreender o processo eletrônico de compras públicas (*e-procurement*) brasileiro e paraibano, a partir da perspectiva da “dualidade da tecnologia”, no contexto de instituições públicas federais e estaduais situadas em João Pessoa, na Paraíba. A partir deste objetivo, investigaram-se na literatura os pressupostos que deram origem à introdução do processo eletrônico de compras na Administração Pública (AP), discorrendo-se desde o movimento gerencialista de reforma da AP (NGP), passando pelo surgimento do chamado Governo Eletrônico, chegando a uma das suas áreas de atuação: o *e-procurement* público. Além disso, foram apresentados os requisitos legais e ações governamentais que dão sustentação a esta iniciativa na Administração Pública brasileira e paraibana. Outrossim, percebeu-se a necessidade de um estudo fora da racionalidade técnica dominante, ou seja, realizar uma investigação numa perspectiva interpretativa, incluindo a abordagem da “dualidade da tecnologia”, com o modelo de estruturação da tecnologia (ORLIKOWSKI, 1992). Assim, consoante com a perspectiva teórica escolhida e, a partir dos dados coletados nos dois estudos de casos interpretativos realizados, procedeu-se com a análise qualitativa de conteúdo (GLÄSER; LAUDEL, 2009), objetivando obter dimensões referentes à justificativa para uso do *e-procurement*, às propriedades institucionais, à Administração Pública e usuários, e, por fim, ao próprio processo eletrônico de compras públicas. Após a apreciação das dimensões obtidas, procedeu-se com a interpretação a partir do modelo conceitual de estruturação da tecnologia (ORLIKOWSKI, 1992). Neste sentido, percebeu-se que a introdução e uso do *e-procurement* acarreta consequências na ação cotidiana dos usuários, bem como essas ações resultam em implicações organizacionais no contexto das instituições federais e estaduais paraibanas. Evidenciou-se, em ambos os casos investigados, que: a introdução do *e-procurement* público não é, apenas, resultado de medidas jurídicas, mas, sim, faz parte de um contexto mais amplo; as propriedades institucionais têm acarretado mudanças em mecanismos e características do processo tanto no âmbito federal quanto estadual; diferentes interpretações de cada ator organizacional para com o *e-procurement*; o processo eletrônico de compras públicas carrega consigo riscos, comprovando que ele não é uma iniciativa fácil de ser implementada, pois possui uma série de dificuldades, decorrentes dos múltiplos objetivos da AP, que vão além de questões econômicas. Em termos de “dualidade da tecnologia”, evidenciou-se o caráter dual do *e-procurement*, já que ele ao mesmo tempo em que habilita, também limita a ação humana. Ademais, evidenciou-se muito mais uma reafirmação do *status quo*, ou seja, um reforço das estrutura de legitimação, significação e dominação da Administração Pública em ambos os casos.

Palavras-chave: Administração Pública. Governo Eletrônico. *E-procurement*. Dualidade da Tecnologia. Estudo de Caso Interpretativo.

MOTA, F.P.B. Processo Eletrônico de Compras Públicas na Perspectiva da Dualidade da Tecnologia: um estudo comparado no contexto brasileiro e paraibano. 159 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2010.

ABSTRACT

This study aimed to understand the electronic procurement (e-procurement) from the perspective of the "duality of technology" in the context of federal and state public institutions located in Joao Pessoa-Paraíba, in Brazil. From this goal, a literature review of the assumptions that led to the introduction of the electronic procurement on the Public Administration (PA) was made, including the new public management reform (NPM), the emergence of so-called e-government, reaching one of its areas of activity: the e-procurement. In addition, it was discussed about the legal and government actions that support this initiative in the public sector of Brazil and Paraíba. Moreover, it was noticed the need for a study out of the dominant technical rationality, therefore, an interpretive research perspective, addressing the "duality of technology", using the structurational model of technology (ORLIKOWSKI, 1992). Thus, according to the theoretical perspective chosen, and from data collected in two interpretive case studies undertaken, a qualitative content analysis was done (GLÄSER; LAUDEL, 2009), aiming to obtain dimensions for the justification for the use and introduction of e-procurement, for institutional properties, to PA and users, and, finally, for the very process of electronic procurement. After assessing the dimensions obtained, it proceeded with the interpretation from the conceptual structurational model of technology (ORLIKOWSKI, 1992). In this sense, it was felt that the introduction and use of e-procurement has consequences on the daily action of users, and these actions result in organizational implications in the context of federal and state institutions located in Paraíba. It was found in both cases investigated that the introduction of e-procurement is not just the result of legal measures, but rather part of a broader context; the institutional properties have brought institutional changes in mechanisms and characteristics of the process at both the federal and state levels; different interpretations of each organizational actor to the e-procurement; electronic procurement carries risk, confirming that it is not an easy initiative to implement, because it has a number of difficulties that comes from the multiple objectives of PA that go beyond economic issues. In terms of "duality of technology", it was demonstrated the duality of the e-procurement, as it enable and constrain human action at the same time. Moreover, it was perceived much more a reaffirmation of the *status quo*, with reinforcement of legitimation, signification and domination structures of Public Administration in both cases.

Key-Words: Public Administration. Eletronic Government. *E-procurement*. Duality of Technology. Interpretative Case Study.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Adaptação do modelo de estruturação de Giddens	52
Figura 2 – Modelo de Estruturação da Tecnologia.....	55
Figura 3 – Princípio da análise de conteúdo qualitativa de Gläser e Laudel	68
Figura 4 – Etapas da análise de conteúdo qualitativa de Gläser e Laudel.....	72
Figura 5 – Mediação do Processo de Compras por meio do ComprasNet.....	74
Figura 6 – Mediação do Processo de Compras por meio da Central de Compras....	96
Figura 7 – Modelo de Estruturação de Implantação do <i>E-procurement</i> no Estado da Paraíba.....	131
Figura 8 – Modelo de Estruturação de Uso Inicial do <i>E-procurement</i> no Estado da Paraíba.....	135
Figura 9 – Modelo de Estruturação da Interação com o <i>E-procurement</i> no Estado da Paraíba.....	141

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Principais conceitos da NGP	28
Quadro 2 – Modelo Gerencial da Nova Administração Pública.....	30
Quadro 3 – Dimensões do Governo Eletrônico	34
Quadro 4 – Perspectivas, Orientação e Objetivos de Governo Eletrônico	35
Quadro 5 – Características Organizacionais do Setor Público x Setor Privado	38
Quadro 6 – Benefícios do <i>e-procurement</i>	40
Quadro 7 – Riscos do <i>e-procurement</i>	41
Quadro 8 – Características das Modalidades de Gestão de <i>e-procurement</i>	43
Quadro 9 – Modalidades de Licitação	46
Quadro 10 – Cronologia da legislação do Pregão.....	49
Quadro 11 – Quadro de referência para investigar a interação entre os agentes humanos e a estrutura social durante o uso de sistemas de informação.....	54
Quadro 12 – Quadro resumo do Modelo de Estruturação da Tecnologia	57
Quadro 13 – Participantes das entrevistas nas instituições federais em João Pessoa, na Paraíba.....	65
Quadro 14 – Participantes das entrevistas nas instituições estaduais paraibanas em João Pessoa, na Paraíba	65
Quadro 15 – Diferenças entre análises de conteúdo	67
Quadro 16 – Síntese dos Resultados.....	129

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AP – Administração Pública

E-GOV – Governo Eletrônico

MIA – Makrosammlung für die qualitative InhaltsAnalyse (compilação de macros para a análise de conteúdo qualitativa)

NGP – Nova Gestão Pública

NPM - *New Public Management*

PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Estado

TICs – Tecnologias da Informação e Comunicação

TI – Tecnologia da Informação

UFPB – Universidade Federal da Paraíba

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	15
1.1 Problema	17
1.2 Objetivos	21
1.2.1 Objetivo geral	21
1.2.2 Objetivos específicos	21
1.3 Justificativa e Contribuições	21
1.4 Estrutura da Dissertação	24
2. REVISÃO DE LITERATURA	26
2.1 Reforma da Administração Pública	26
2.1.1 Reforma da administração pública no Brasil	28
2.2 Governo Eletrônico	32
2.2.1 Governo eletrônico e a reforma administrativa pública brasileira	36
2.3 Processo Eletrônico de Compras (E-Procurement)	39
2.4 Processo de Compras Públicas Brasileiro	45
2.4.1 O Pregão	47
2.5 Dualidade da Tecnologia	50
2.5.1 Teoria da estruturação	50
2.5.2 Modelo de estruturação da tecnologia	53
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	58
3.1 Perspectiva da Pesquisa	58
3.2 Abordagem da Pesquisa	59
3.3 Estratégia de Pesquisa	61
3.3.1 Unidades de Análise (Casos)	61
3.4 Técnica de Coleta de Dados	63
3.5 Tratamento dos Dados	66
3.5.1 Preparação da extração	69
3.5.2 Extração	70
3.5.3 Preparação dos dados	70
3.5.4 Avaliação	71
3.5.5 Resumo da análise qualitativa de conteúdo	71

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS	73
4.1 Processo Eletrônico de Compras em Instituições Federais	73
4.1.1 Histórico	73
4.1.2 Dimensões referentes à justificativa para uso do <i>e-procurement</i>	75
4.1.3 Dimensões referentes às propriedades institucionais	77
4.1.4 Dimensões referentes à Administração Pública e usuários.....	86
4.1.5 Dimensões referentes ao <i>e-procurement</i>	90
4.2 Processo Eletrônico de Compras em Instituições Paraibanas	95
4.2.1 Histórico	95
4.2.2 Dimensões referentes à justificativa para uso do <i>e-procurement</i>	97
4.2.3 Dimensões referentes às propriedades institucionais	99
4.2.4 Dimensões referentes à Administração Pública e usuários.....	106
4.2.5 Dimensões referentes ao <i>e-procurement</i>	109
4.3 Análise Comparativa dos Casos.....	114
4.3.1 Justificativa para uso do <i>e-procurement</i>	114
4.3.2 Dimensões referentes às propriedades institucionais	115
4.3.3 Dimensões referentes à Administração Pública e usuários.....	118
4.3.4 Dimensões referentes ao <i>e-procurement</i>	119
5. O E-PROCUREMENT PÚBLICO E A DUALIDADE DA TECNOLOGIA	130
5.1 E-procurement como produto da ação humana	130
5.2 E-procurement como mediador da ação humana.....	133
5.3 Interação com o E-procurement	139
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	143
6.1 Resposta ao Problema e aos Objetivos da Pesquisa.....	143
6.2 Contribuições, Limitações e Sugestões para Pesquisas Futuras.....	146
REFERÊNCIAS.....	149
APÊNDICES	160
APÊNDICE A - Roteiro de Entrevista Semi-Estruturada	161
APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	163
APÊNDICE C – Telas com Exemplos da Utilização do Programa MIA	164
ANEXO A - ANEXO II DO DECRETO Nº 3.555/2000.....	168

1. INTRODUÇÃO

A Administração Pública (AP) brasileira vem passando por mudanças em termos tecnológicos, políticos, sociais e econômicos, buscando um modelo de gestão gerencial baseado nos princípios da Nova Gestão Pública (NGP), com o suporte das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs). Neste sentido, há a expectativa cada vez maior, por parte da sociedade, de uma reformulação quanto à estrutura e o papel do Estado em sua atuação na prestação dos serviços públicos e na forma como gerencia seus recursos. A partir da década de 1980, os avanços tecnológicos e a crescente globalização provocaram a necessidade da AP, em várias partes do mundo, de se reestruturar em termos econômicos e estratégicos (MARINI, 2005).

No Brasil, este movimento de reformulação do papel da AP iniciou-se com a elaboração e publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que culminou, dentre outras medidas, na inclusão do princípio da eficiência na Constituição Federal, indicando a adaptação do governo brasileiro aos novos conceitos e funções previstas para o Estado. Assim, ao longo da última década, a Administração Pública (AP) brasileira em todas as esferas de governo tem buscado soluções para modernizar e informatizar os processos administrativos públicos, alcançando resultados técnicos e financeiros significativos com a implantação de ferramentas e serviços que permitem a prática de novas e mais seguras formas de gerenciamento e controle dos gastos públicos.

Dentro deste cenário de constantes transformações, a partir da integração entre a reformulação do papel do Estado, da introdução e aplicação crescente das TICs nas atividades governamentais, teve origem o termo Governo Eletrônico (*e-gov*), cujo foco é a utilização das TICs aplicadas ao amplo conjunto de funções da AP e, em especial, desta para com a sociedade (RUEDIGER, 2002). O *e-gov* carrega consigo a promessa de tornar a atuação da AP mais gerencial, proporcionando redução de gastos públicos, assim como, aumento de eficiência e eficácia aliada a uma maior transparência no relacionamento com a sociedade. Esta tem sido a ênfase do discurso de sustentação, em todas as esferas de governo brasileiras.

Esta mudança de postura da AP é uma tentativa de resposta às críticas da sociedade com relação a sua atuação, sempre associada à desconfiança, desvios de conduta, corrupção e morosidade na prestação de serviços. Neste sentido, a perspectiva trazida pelo *e-gov* representa uma oportunidade da AP de promover uma maior prestação de contas com a sociedade, ou seja, tenta-se tornar suas ações mais transparentes como uma forma de se aproximar dos cidadãos. Assim, é cada vez maior o uso de ferramentas eletrônicas nas atividades governamentais, seja por meio da Internet ou aplicativos para tornar os procedimentos mais automatizados. O Brasil tem, inclusive, servido de referência para diversos países latino-americanos na implantação de soluções de Governo Eletrônico (SANTOS, 2004).

Natural, portanto, que um dos alcances do *e-gov* tenha chegado a uma das mais controversas áreas de atuação da AP: o processo de compras ou licitação pública. Assim, com a introdução das ferramentas eletrônicas no processo de compras públicas, teve origem o termo *eletronic procurement (e-procurement)*, como é difundido e reconhecido internacionalmente o processo eletrônico de compras públicas. A gestão de compras públicas, “um dos principais espaços nos quais o governo pode ser ‘reinventado’” (SANTOS, 2004, p. 150), representa uma das áreas que tem recebido grandes investimentos e atenção, seja em termos tecnológicos, objetivando a modernização dos procedimentos, ou em termos jurídico-legais.

No contexto brasileiro, para a efetivação das compras públicas em todas as esferas de governo, há vinculação ao cumprimento da Lei de Licitações e Contratos Públicos n. 8.666 (BRASIL, 1993) e suas alterações posteriores. Esta legislação federal contempla os princípios norteadores da atuação do administrador público, bem como especifica de forma detalhada todos os procedimentos a serem seguidos em se tratando de licitações e contratos públicos. Em 2002, foi instituída uma nova modalidade de licitação não prevista na Lei Federal n. 8.666 (BRASIL, 1993), o Pregão, instituído através de Medida Provisória, convertida na legislação federal n. 10.520 (BRASIL, 2002), utilizado para a aquisição de bens e serviços comuns (Apêndice B) e, que admite, inclusive, o uso de recursos das TICs. A utilização do pregão como modalidade de licitação vem crescendo a cada ano (TABELA 1).

Tabela 1 – Crescimento do Pregão Eletrônico em Número de Processos e Valor de Compra

Ano	Número de Processos de Compra	Processos de Compra (%)	Valor de Compra	Valor de Compra (%)
2002	420	0,5%	61.914.372,76	0,2%
2003	1.303	2%	181.961.713,27	1%
2004	2.677	3%	498.762.710,01	2%
2005	13.384	16%	3.365.064.062,71	11%
2006	27.682	34%	11.160.573.246,28	35%
2007	35.676	44%	16.501.774.594,22	52%
Total	81.142	100,0%	31.770.050.699	100,0%

Fonte: Brasil (2009a)

Em âmbito federal, o *e-procurement* se encontra em funcionamento por meio do portal eletrônico denominado ComprasNet (<http://www.comprasnet.gov.br>). Na esfera estadual, várias unidades da federação vêm adotando o uso do Pregão através da Internet para realização das compras públicas. Pode-se citar, dentre outros, o Rio Grande do Sul (<http://www.compras.rs.gov.br>), Pernambuco (<http://www.compras.pe.gov.br>), Bahia (<http://www.comprasnet.ba.gov.br>), Paraíba (<http://www.centraldecompras.pb.gov.br>), São Paulo (<http://www.bec.sp.gov.br>) e Mato Grosso do Sul (<http://www.centraldecompras.ms.gov.br>), cada qual com seu próprio portal eletrônico para a realização de compras públicas.

1.1 Problema

A difusão das tecnologias de comércio eletrônico (*e-commerce*) no setor privado levou a Administração Pública a utilizar-se das potencialidades das TICs, incluindo o redesenho de várias atividades governamentais (CORDELLA, 2007). Neste sentido, o processo eletrônico de compras ou, simplesmente, *e-procurement*, vem sendo amplamente adotado pelas organizações, incluindo a Administração Pública, buscando melhorar os processos de negócios (COULTHARD; CASTLEMAN, 2001; LEUKEL; MANIATOPOULOS, 2005). Todavia, embora os investimentos em Governo Eletrônico e em Sistemas de Informação (SIs) representem uma proporção significativa do orçamento das organizações (MUSSI; ZWICKER, 2009), os casos de insucesso permeiam a literatura (WILSON;

HOWCROFT, 2002; DOHERTY; KING, 2005; LUNA-REYES *et al.*, 2005; MUSSI; ZWICKER, 2009), pois muito se pensa no fim ou objetivo mas pouco se pondera sobre os meios e o contexto no qual ocorrerá a implantação, ou seja:

A tecnologia é um instrumento poderoso, mas que deve ser acompanhada por uma capacitação da sociedade, especialmente da sociedade civil, para entendê-la e utilizá-la em função de valores democráticos. Caso contrário, existirá apenas uma transferência vertical de poder – da burocracia para o governo – através de um melhor controle da informação (SANCHEZ, 2003, p. 91).

Vivencia-se, portanto, um momento cuja característica é a transformação da “cultura material” pelos mecanismos de um novo paradigma tecnológico que se organiza em torno das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), tornando-se importante analisar como estas se relacionam com a sociedade, os governantes e administradores públicos (CASTELLS, 1999). As iniciativas de Governo Eletrônico representam um desafio para o processo de reformulação de gestão na Administração Pública, pois, com a introdução de novas TICs neste contexto, a tendência é que haja adaptações organizacionais, sejam elas em nível de estrutura, reengenharia de processos, práticas de trabalho ou cultura (JACKSON; HARRIS, 2003; MAHDI; DAWNSON, 2007).

Dessa forma, percebe-se que os impactos organizacionais não antecipados da introdução de uma nova ferramenta eletrônica são corriqueiros, podendo representar falha ou negligência na importância dada a aspectos humanos e contextuais (MUSSI, 2008). Isso ocorre devido à ênfase ocorrer, predominantemente, nos aspectos técnicos (DOHERTY; KING, 2005). Heeks e Bailur (2007) efetuaram uma pesquisa buscando entender os impactos do Governo Eletrônico, as orientações filosóficas, a utilização de teorias, metodologias, métodos e recomendações práticas nas pesquisas envolvendo esta temática. Os autores identificaram que as pesquisas se embasam, principalmente, em uma perspectiva positivista fraca ou confusa, dominada por um otimismo exagerado que tem sido incapaz de proporcionar um enriquecimento teórico ou propor ações práticas para o Governo Eletrônico. Além disso, há pouco rigor e clareza nos métodos de pesquisa em conjunto com um tratamento de dados falho para se fazer generalizações.

As TICs, incluindo as que são envolvidas dentro do contexto do Governo Eletrônico, raramente são fáceis de serem implantadas, pois exigem complexas configurações e personalizações, de acordo com o contexto onde são inseridas (BADHAM, 1995). Assim, embora o uso do *e-procurement* na Administração Pública pareça óbvio, no seu desenvolvimento, implantação e gerenciamento, não se devem considerar somente fatores técnicos em termos econômicos (COULTHARD; CASTLEMAN, 2001), pois aspectos políticos, sociais e organizacionais podem contribuir para a contenção dos benefícios da implantação de um processo eletrônico de compras (HENRIKSEN; MAHNKE, 2005), restringindo os benefícios que a tecnologia tem a oferecer (LUNA-REYES *et al.*, 2005).

Neste sentido, percebe-se que a tecnologia não pode ser entendida como um artefato determinístico (ORLIKOWSKI, 1992), ou seja, não deve ser considerada apenas como uma ferramenta a ser utilizada (KLING, 2000). Isto remete a perspectiva proposta por Orlikowski (1992), a chamada “dualidade da tecnologia”, que foge da visão determinística do impacto das TICs nas organizações, entendendo que uma tecnologia tanto influencia as organizações como é socialmente moldadas por estas. Este entendimento é útil para se compreender as razões pelas quais uma mesma tecnologia pode ser implementada, interpretada e gerar impactos organizacionais distintos, mesmo quando inseridas dentro de contextos similares (DOHERTY; KING, 2005; DOHERTY; COOMBS; LOAN-CLARKE, 2006; MUSSI, 2008).

Os conceitos e idéias da perspectiva da “dualidade da tecnologia” foram adaptados a partir da Teoria da Estruturação (GIDDENS, 2009). Esta corrente teórica tem origem sociológica e rejeita a visão dualista tradicional, entendendo que os fenômenos sociais não são determinados pelas estruturas sociais ou pela ação humana, mas sim, por ambos, constituindo, uma dualidade em que tanto os agentes humanos se baseiam nas estruturas da sociedade em suas ações, como estas ações são resultado de ações anteriores (ORLIKOWSKI, 1992; JONES, 1999; JONES; KARSTEN, 2008; GIDDENS, 2009; HUSSAIN; CORNELIUS, 2009).

Logo, dentro deste entendimento, as propriedades institucionais associadas às organizações, como a qualidade dos produtos, a reestruturação do trabalho, a cultura, a influência dos contextos político-organizacional, as conseqüências na

transparência e controle administrativos representam fontes que possibilitam a ampliação do entendimento dos fenômenos associados ao *e-procurement* brasileiro. Além disso, fatores associados ao próprio processo (ex. integração, benefícios e entraves, bem como questões referentes aos usuários (ex. capacitação e satisfação) também podem ajudar a entender de forma mais ampla como ocorre o relacionamento entre estes elementos e o *e-procurement* brasileiro, ainda carente de estudos mais aprofundados.

Este estudo, portanto, tem como base a temática da Gestão das Compras Públicas, com enfoque no processo eletrônico de compras utilizado no contexto da AP brasileira para a aquisição de bens e serviços comuns por meio do pregão. Além disso, entende-se a tecnologia do *e-procurement* tanto como um produto quanto como um meio para a ação humana, que, interagindo com as propriedades institucionais, produz e reproduz as práticas organizacionais correntes, representando um conjunto de regras e recursos construído pelos usuários nas suas ações cotidianas. O modelo conceitual da “dualidade da tecnologia” de Orlikowski (1992) é apropriado para se investigar a interação entre a ação humana e as estruturas sociais durante o desenvolvimento e uso de sistemas de informação (JONES, 1999).

Neste sentido, entendendo que a introdução e uso do *e-procurement* público não devem ser estudados somente de uma forma determinística, ou seja, como uma forma capaz de impactar o contexto administrativo público brasileiro, mas, sim, reconhecendo que ele é passível de ser moldado por propriedades institucionais e pela ação humana, pode-se, formular o seguinte problema de pesquisa: **como a introdução e uso do processo eletrônico de compras em instituições federais e estaduais situadas em João Pessoa, no estado da Paraíba, modelam e são modelados pelas propriedades institucionais e pela ação humana, na perspectiva da “dualidade da tecnologia”?**

1.2 Objetivos

A seguir apresentam-se o objetivo geral e os objetivos específicos deste trabalho.

1.2.1 Objetivo geral

Compreender o processo eletrônico de compras públicas (*e-procurement*) brasileiro e paraibano, a partir da perspectiva da “dualidade da tecnologia”, no contexto de instituições públicas federais e estaduais situadas em João Pessoa, na Paraíba.

1.2.2 Objetivos específicos

- (a) Identificar os aspectos que justificam a introdução e o uso do *e-procurement* nas instituições públicas estudadas;
- (b) Identificar as propriedades institucionais associadas ao *e-procurement* nas instituições públicas pesquisadas;
- (c) Identificar os aspectos referentes à Administração Pública e usuários associados *e-procurement* nas instituições públicas estudadas;
- (d) Identificar os aspectos associados ao *e-procurement* nas instituições públicas investigadas;
- (e) Interpretar as dimensões obtidas nos objetivos acima citados a partir do modelo conceitual de estruturação da tecnologia proposto por Orlikowski (1992).

1.3 Justificativa e Contribuições

Esta pesquisa mostra-se relevante porque busca investigar as consequências organizacionais resultantes da implantação e uso do processo eletrônico de compras públicas no contexto brasileiro baseando-se na “dualidade da tecnologia”, cujos princípios são oriundos da Teoria da Estruturação - apontada como a teoria social de

maior influência dos estudos em Sistemas de Informação (POOLE; DeSANCTIS, 2004). Este ponto de vista escolhido para análise foi proposto por Orlikowski (1992), tendo atraído um número significativo de trabalhos dentro do campo de SI (JONES; KARSTEN, 2008). Além disso, a perspectiva interpretativa (WALSHAM, 1993; 1995a) associada à perspectiva da “dualidade da tecnologia” representa uma alternativa pouco explorada em relação ao *e-procurement* público, podendo representar uma possibilidade de ampliação do entendimento dos fenômenos e conseqüências organizacionais da implantação deste tipo de tecnologia, pois os impactos da introdução e uso das TICs, cada vez mais frequente, no setor público, não têm sido compreendidos apropriadamente (GRÖNLUND, 2002).

Embora, a temática do *e-procurement* público esteja atraindo a atenção cada vez maior dos governantes em todo o mundo, incluindo a edição de leis, decretos, regulamentos, bem como, a realização prática de ações, faz-se necessário analisar além dos aspectos econômicos. Ou seja, avaliar o lado organizacional com as implicações sociais resultantes das TICs, especificamente neste estudo, no contexto do processo eletrônico de compras públicas. Em nível internacional, por exemplo, se percebe uma maior atenção a fatores organizacionais, pois os estudos abordando a temática do *e-procurement* têm investigado perspectivas mais amplas como: análise de questões gerenciais na Austrália (COULTHARD; CASTLEMAN, 2001); para o que é utilizado e quais as principais conseqüências do *e-procurement* na Dinamarca (ANDERSEN *et al.*, 2003); identificar melhorias e propor recomendações na Grécia (PANAYIOTOU, GAYIALIS; TATSIPOULOS, 2004); identificar as pré-condições organizacionais necessárias para adoção do *e-procurement* em relação ao sistema de saúde italiano (BOF; PREVITALI, 2007); análise de aspectos comerciais, regulatórios e sociais-econômicos na Irlanda do Norte (ERRIDGE, 2007); como as políticas de *e-procurement* são colocadas em prática com utilização da *Actor-Network Theory* (HARDY; WILLIAMS, 2008).

Todavia, os estudos brasileiros que abordam a temática de implantação do *e-procurement* na esfera pública têm tido um enfoque mais técnico-jurídico e institucional, com destrinchamento da lei de licitações e suas modificações posteriores, além da utilização de dados estatísticos e avaliações oficiais dos sistemas (SÁFADI; REINHARD, 2002; ALVES; DUFLOTH, 2004; CAMPOS, 2008; GALHARDO; CORTES, 2008). Exemplificando esta constatação, podem-se citar

trabalhos que abordam temas técnico-jurídicos como: a eficiência, eficácia e *accountability* (JOIA; ZAMOT, 2002); análise da implementação da Bolsa Eletrônica de Compras em São Paulo dentro de uma perspectiva econômica (SANTOS, 2004; SOBOLL; PONCHIO, 2004); o relacionamento com fornecedores, as condições de trabalho dos funcionários e os benefícios operacionais para o governo (CARDOSO; CONTADOR, 2005); a abrangência, inserção e impacto transformador dos sistemas de compras eletrônicas brasileiro (FERNANDES, 2005); identificar as vantagens e as restrições legais do Pregão (SANTANA; SANTOS, 2007); desenvolvimento de uma metodologia para análise de sistemas governamentais de *e-procurement* sob o ponto de vista dos e-cidadãos (GALHARDO; CORTES, 2008).

Do ponto de vista teórico, portanto, a relevância deste estudo está em identificar as principais iniciativas governamentais brasileiras e estrangeiras bem como reunir os diversos artigos, livros e textos referentes ao tema em uma nova pesquisa científica, dentro de uma perspectiva interpretativa e, portanto, fora do padrão saturado racional/técnico que domina os estudos em Sistemas de Informação (AVGEROU; McGRATH, 2005), Governo Eletrônico (HEEKS; BAILUR, 2007) e *e-procurement* público no Brasil (SÁFADI; REINHARD, 2002; ALVES; DUFLOTH, 2004; CAMPOS, 2008; GALHARDO; CORTES, 2008). Na perspectiva interpretativa, paixão e improvisação; humor, emoções e práticas de trabalho; existência e procedimentos são partes integrais no desenvolvimento e uso de sistemas de informações, representando uma ampliação nos questionamentos e horizontes do complexo relacionamento entre TICs e organizações (CIBORRA, 2002).

Assim, embora o Brasil tenha avançado nos aspectos tecnológicos e institucional-legais, com a criação de leis como a do Pregão, é preciso analisar de forma mais profunda os impactos da adoção do *e-procurement*, pois “o entendimento típico da tecnologia como algo objetivo contradiz sua própria natureza constituinte”, ou seja, “reconhecer as potenciais contradições ajuda a identificar pontos de tensão e instabilidade nas organizações, e como estes podem interagir para mudar e transformá-las” (ORLIKOWSKI, 1992, p. 412). Além disso, apesar do Brasil ser reconhecido por suas iniciativas de Governo Eletrônico, a sociedade brasileira apresenta algumas particularidades, pois as “pessoas seguem certos valores e julgam as ações humanas dentro de um padrão somente seu” (DAMATTA, 1986, p.

8), não se devendo tentar entendê-la “de modo unitário, na base de uma só causa ou de um só princípio social” (DAMATTA, 1986, p. 80).

Individual e profissionalmente, o autor deste estudo tem interesse em contribuir para o melhor desenvolvimento, execução e entendimento dos processos da Administração Pública, objetivando um serviço público melhor com o uso das TICs. Outro interesse relevante é que este trabalho possa servir de referencial para futuras pesquisas dentro de uma abordagem interpretativa e qualitativa para os estudos Sistemas de Informação, Tecnologia da Informação e Comunicação, Governo Eletrônico no Brasil e Compras Eletrônicas Públicas (*e-procurement*).

1.4 Estrutura da Dissertação

Esta dissertação está dividida em seis capítulos, subdivididos em seções e subseções mais específicas, seguindo a seguinte ordem lógica:

1. **Introdução:** constitui o presente capítulo, apresentando à temática, o problema, objetivos geral e específicos, justificativa e contribuições, além da estrutura do trabalho.
2. **Fundamentação Teórica:** inicialmente, discorre-se sobre as reformas ocorridas na Administração Pública durante a década de 1990 (seção 2.1), enfatizando o movimento gerencialista (NGP) e a reforma do Estado brasileiro (subseção 2.1.1). Em seguida, inserido dentro desta temática, discorre-se sobre o Governo Eletrônico (seção 2.2), relacionando-o no contexto da reforma administrativa do Brasil (subseção 2.2.1). Logo após, como parte de uma das temáticas do *e-gov*, procura-se entender as prerrogativas envolvendo a adoção do processo eletrônico de compras (*e-procurement*) na Administração Pública (seção 2.3), incluindo, de forma mais particular, as peculiaridades do contexto brasileiro (seção 2.4) e a modalidade de licitação pregão (subseção 2.4.1). Por fim, discute-se a perspectiva da “dualidade da tecnologia” (ORLIKOWSKI, 1992) (seção 2.5). Todavia, discorre-se, inicialmente, sobre a corrente teórica que lhe dá sustentação, a Teoria da Estruturação (seção 2.5.1), para, em seguida, apresentar o Modelo de Estruturação da Tecnologia (subseção 2.5.2), que

serve como um panorama de fundo para buscar um entendimento do *e-procurement* no Brasil.

3. **Método:** caracteriza-se o método de pesquisa utilizado, apresentando-se a perspectiva interpretativa (seção 3.1), seguida da abordagem qualitativa (seção 3.2). Logo após, apresenta-se a estratégia de pesquisa de estudo de caso (seção 3.3), com posterior descrição dos casos estudados (subseção 3.3.1) e apreciação das técnicas utilizadas para coleta dos dados empíricos (seção 3.4). Por fim, a estratégia para análise dos resultados é abordada (seção 3.5), contemplando a descrição da análise de conteúdo qualitativa de Gläser e Laudel (2004) e os procedimentos a serem seguidos (subseções 3.5.1, 3.5.2, 3.5.3, 3.5.4 e 3.5.5).
4. **Análise dos Resultados:** são apresentados e analisados os resultados da presente pesquisa, de acordo com a esfera governamental estudada, ou seja, inicialmente no âmbito federal (seção 4.1 e subseções 4.1.1, 4.1.2, 4.1.3, 4.1.4 e 4.1.5) e, posteriormente, estadual (seção 4.2 e subseções 4.2.1, 4.2.2, 4.2.3, 4.2.4 e 4.2.5). Por fim, realiza-se uma análise comparativa entre os casos investigados (seção 4.3 e subseções 4.3.1, 4.3.2, 4.3.3 e 4.4.4).
5. **O *E-procurement* e a Dualidade da Tecnologia:** apresenta-se a interpretação dos resultados a partir da perspectiva da “dualidade da tecnologia” (seções 5.1, 5.2 e 5.3), explorando a interação entre o *e-procurement*, a ação humana e as propriedades institucionais paraibanas por meio dos resultados apresentados no capítulo 4.
6. **Considerações Finais:** finaliza-se o trabalho, respondendo-se a questão de pesquisa, apreciação sobre o alcance dos objetivos, além de incluir as limitações do trabalho e recomendações para pesquisas futuras.

2. REVISÃO DE LITERATURA

Neste capítulo, inicialmente (seção 2.1), será contextualizado o movimento de reforma da Administração Pública, conhecido como Nova Gestão Pública (NGP), que se iniciou no Reino Unido e nos Estados Unidos, expandindo-se durante as décadas de 1980 e 1990. Ademais, apresenta-se uma discussão em torno da reforma empreendida no contexto brasileiro (subseção 2.1.1), proposta por Bresser-Pereira (1995), cujos fundamentos se basearam nos princípios da NGP.

Em seguida, na seção 2.2, será inserido na discussão o papel das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) dentro deste contexto de transformação do setor público, apresentando as orientações e dimensões de atuação do Governo Eletrônico. Na subseção 2.2.1 coloca-se em discussão o relacionamento entre a Reforma da Administração Pública e o papel das TICs.

Logo após, na seção 2.3, será feita a revisão teórica sobre a gestão das compras públicas (*e-procurement*), apresentando a problemática da implantação deste tipo de iniciativa na Administração Pública. Na seção 2.4, aprecia-se as prerrogativas do contexto brasileiro para efetuação das compras públicas, discutindo a temática da licitação e da modalidade Pregão (subseção 2.4.1).

Finalmente, na seção 2.5, a temática abordada é a “dualidade da tecnologia”, recorrendo-se, primeiramente, sobre a corrente teórica que lhe dá sustentação, a Teoria da Estruturação (subseção 2.5.1). Em seguida, apresenta-se o modelo conceitual proposto por Orlikowski (1992) e que servirá como panorama de fundo para compreensão do *e-procurement* a partir do relacionamento entre propriedades institucionais, ação humana e tecnologia (subseção 2.5.2).

2.1 Reforma da Administração Pública

Segundo Marini (2005), a partir dos anos 80, a revolução tecnológica e a globalização provocaram a necessidade da Administração Pública (AP) de se reestruturar em termos econômicos e estratégicos. O autor afirma que este momento de transformação da AP trouxe consigo três manifestações: (1) uma crise financeira

- incapacidade de geração de poupança pública para realização dos investimentos sociais; (2) uma crise de identidade - transição caracterizada pelo abandono de alguns papéis tradicionais e incorporação de novos; (3) uma crise do modelo de administrar - explicada pelo esgotamento do modelo burocrático. Ainda segundo Marini (2005), a estratégia para enfrentar este cenário ficou conhecida como a Nova Gestão Pública (NGP) ou *New Public Management* (NPM).

De acordo com Paula (2005), a NGP tem origem na Inglaterra e Estados Unidos, durante a administração governamental de Margareth Thatcher e Ronald Reagan, respectivamente, estando relacionada com o movimento gerencialista. Segundo a autora, este movimento na Administração Pública se caracteriza pelo empreendedorismo e se orienta por princípios de controle, eficiência e eficácia, tendo se espalhado pela Europa e América Latina.

O projeto da NGP entende que é necessária uma redefinição da gestão e das práticas de governança na Administração Pública, alinhada com os objetivos econômicos de mercado (OSBORNE; GAEBLER, 1995). Assim, o enfoque central da NGP é a adequação dos princípios gerenciais do setor privado para o setor público, com redução da máquina administrativa, ênfase nos aspectos econômicos dos processos, assim como a criação de formas para responsabilizar os atores políticos (MARTINS; IMASATO; PIERANTI, 2007; PIERANTI; RODRIGUES; PECI, 2007; FADUL; SILVA, 2008). O surgimento da NGP pode ser resumido como resultante dos seguintes fatores (HOOD, 1991) e seus conceitos são apresentados no Quadro 1:

- (1) necessidade de reduzir os gastos públicos e de conter a expansão do funcionalismo;
- (2) culto ao cargo de gerente;
- (3) desenvolvimento das tecnologias da informação e comunicação, admitindo novos padrões de prestação de serviços;
- (4) uma agenda de debate internacional voltada para a discussão do gerenciamento público.

Conceitos da NGP	
Descentralização da autoridade gerencial.	Introdução de sistemas de gestão por desempenho.
Redução de custos e busca de maior transparência na alocação de recursos.	Separação entre comprador e fornecedor de serviços públicos.
Introdução de mecanismos de mercado e quase-mercado.	Aumento da ênfase na qualidade do serviço e na satisfação do consumidor.
Divisão das organizações burocráticas tradicionais em agências separadas, cuja relação com o Estado se dá através de contratos.	Mudança das políticas de pessoal, alterando a condição de estabilidade de emprego e estabelecendo critérios de desempenho.

Quadro 1 – Principais conceitos da NGP

Fonte: Elaborado a partir de Pollit (1996, *apud* ARMSTRONG, 1998)

Pollit (1996, *apud* ARMSTRONG, 1998) ressalta que o predomínio de um mais conceito está relacionado com o contexto onde a reforma foi implantada.

2.1.1 Reforma da administração pública no Brasil

A reestruturação do Estado no Brasil iniciou-se nos anos 90, durante a administração governamental do então presidente Fernando Henrique Cardoso (BRESSER-PEREIRA, 1995; FADUL; SILVA, 2008), fundamentando-se nos conceitos da NGP (Quadro 1), com a premissa de transição de um modelo burocrático para um modelo gerencial de administração pública (BRESSER-PEREIRA, 1995; BRESSER-PEREIRA, 1996; BRESSER-PEREIRA, 1998; BRESSER-PEREIRA, 2000; ANDRIOLO, 2006). De acordo com Paula (2005), tratou-se de uma resposta à crise do nacional-desenvolvimentismo e às críticas ao patrimonialismo e autoritarismo do Estado. Assim, de acordo com a autora, a estratégia brasileira para iniciar este movimento se baseou em princípios liberais que buscavam: (1) desenvolvimento dependente e associado; (2) estratégias neoliberais de estabilização econômica; (3) estratégias administrativas dominantes no cenário das reformas orientadas para o mercado.

A elaboração e publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) oficializaram o movimento de reestruturação do papel do Estado no Brasil. Por meio deste documento, “cujos princípios continuam orientando a ação reformadora do governo, procurou-se definir as instituições e estabelecer as

diretrizes para a implantação de uma administração pública gerencial no país” (BRESSER-PEREIRA, 2000, p. 59). Desta forma, este documento indicava que eram inadiáveis (BRESSER-PEREIRA, 1995, p. 11):

(1) o ajustamento fiscal duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; (3) a reforma da previdência social; (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas.

De acordo com Fadul e Silva (2008), a reforma iniciada em 1995 tinha uma característica estrutural, já que tanto propunha uma reforma do aparato administrativo do Estado – com políticas objetivando o melhor desempenho e qualidade dos serviços públicos prestados – como indicava a necessidade de intervenção na área econômica, previdenciária, fiscal e tributária, adotando políticas que buscassem o crescimento econômico. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado teve como base inicial a análise sobre as três formas de administração pública: patrimonialista, burocrática e gerencial (BRESSER-PEREIRA, 1996). Assim, o discurso de sustentação argumentava a capacidade de extinguir vícios bem como combater problemas da Administração Pública, já que propunha a transição de um modelo burocrático para um gerencial, focando o cidadão e os resultados das ações governamentais (FADUL; SILVA, 2008). O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado tinha como objetivo (BRESSER-PEREIRA, 1998):

- (1) eliminação da crise fiscal, por meio do controle rigoroso das despesas públicas e crescimento das receitas públicas;
- (2) transição de um modelo de administração pública burocrática em gerencial, focando nos resultados em detrimento do controle dos processos;
- (3) melhor atendimento das demandas sociais, criando instituições mais descentralizadas e mais próximas dos cidadãos.

Neste sentido, para que esta mudança ocorresse, seria imperativo haver uma reformulação em três dimensões (BRESSER-PEREIRA, 1996):

- (1) institucional-legal: remoção dos obstáculos de natureza constitucional e de outras leis, bem como criando e modificando instituições;
- (2) cultural: substituir a cultura burocrática dominante pela nova cultura gerencial (sem, todavia, haver um rompimento total);
- (3) gestão: implementação da reforma por meio da adoção de novos arranjos institucionais, novas competências e instrumentos gerenciais mais adequados.

Conforme Fadul e Silva (2008), o movimento de reformulação gerencial na administração pública brasileira objetivava um fortalecimento do Estado, de forma a melhor garantir os direitos sociais, com funcionários mais qualificados e preparados diante da sociedade. Ainda segundo os autores, o discurso desta reforma afirmava que o problema se concentrava no modelo gerencial público, o que demandava, portanto, uma mudança na postura da Administração Pública, incorporando aspectos e pressupostos da iniciativa privada, o que refletiu em medidas predominantemente econômicas para justificar a reforma. O Quadro 2 resume as medidas gerencialistas adotadas pelo governo brasileiro.

O que pretendeu combater	Como
Crise fiscal e exaustão financeira	<ul style="list-style-type: none"> ü disciplina fiscal e controle no uso de recursos públicos; ü garantia de contratos e um bom funcionamento dos mercados, com privatizações;
Exaustão do modelo burocrático e excesso de formalismos e ritos	<ul style="list-style-type: none"> ü melhor capacitação de sua burocracia; ü uma administração pública melhor profissionalizada, e com carreiras mais sólidas e valorizadas; ü descentralização administrativa; ü maior competição entre as unidades administrativas; ü autonomia e capacidade gerencial do gestor público;
Baixa qualidade da prestação dos serviços públicos	<ul style="list-style-type: none"> ü avaliação de desempenho; ü controle de resultados; ü adoção de práticas de gestão do setor privado para a melhoria do desempenho e da qualidade dos serviços públicos.

Quadro 2 – **Modelo Gerencial da Nova Administração Pública**

Fonte: Fadul e Silva (2008, p. 6)

Todavia, a dimensão cultural se mostrou problemática. De acordo com Junquilha (2004, p. 142), esta dimensão propunha a “substituição de ‘administradores públicos’ por ‘novos gerentes’”. Todavia, isto não se mostrou fácil de ser implementado, já que, segundo Junquilha (2004, p. 139) “os gerentes agem condicionados por certos traços da cultura brasileira que restringem e facilitam as suas ações [...] deixando claro que qualquer mudança nesse perfil envolve uma reconstrução social de significados das ações no seio das organizações do setor público”.

Dessa forma, Junquilha (2004) conclui que, a mudança de um modelo administrativo público burocrático para um gerencial, não necessita apreciar apenas os aspectos técnicos e objetivos da gestão, mas, sim, deve-se considerar a subjetividade decorrente das experiências reais de trabalho no setor público, pois as práticas sociais são apoiadas no dia-a-dia dos funcionários bem como em traços culturais. Além disso, reforçando e complementando esta constatação, Andriolo (2006, p. 11) afirma que:

[...] o contexto brasileiro não foi adequadamente considerado quando da formulação e implantação da reforma administrativa. O modelo tomado como referência propunha soluções universais, mas demasiadamente simplistas, para serem aplicadas a uma realidade complexa, com múltiplos aspectos inter-relacionados e por vezes contraditórios. [...] a reforma se concentrou na dimensão institucional-legal, enquanto que os problemas que condicionam a efetividade da administração pública se encontram na esfera cultural-política.

Assim, o contexto político e administrativo, marcado por uma cultura “clientelista, pouco responsável, baseado em lealdades pouco profissionais, pouco transparente, com tomada de decisões autoritária e pouca negociação e cooperação”, limitou os benefícios da reforma, pois tanto o patrimonialismo como o modelo burocrático de gestão ainda permanecem em algumas políticas, ideologias e estruturas administrativas (FADUL; SILVA, 2008, p. 14), servindo, inclusive, para justificar os eventuais insucessos da reforma no contexto brasileiro (ANDRIOLO, 2006).

Andriolo (2006, p. 12) propõe que a reforma administrativa deveria ter sido elaborada levando-se em consideração o contexto administrativo público, com os “anacronismos, vulnerabilidades, assimetrias, deficiências e, porque não, também

suas virtudes, para então serem apresentadas as propostas de mudança”. Segundo o autor, esta falha na elaboração constituiu uma oportunidade desperdiçada para o caso brasileiro, pois a ênfase foi na dimensão institucional e na utilização de um modelo desenvolvido internacionalmente (NGP).

Logo, Fadul e Silva (2008) argumentam que a mudança não passa somente pela vontade ou capacidade de convencimento de que a reforma é essencial. A lógica da Administração Pública é singular, requerendo técnicas de gestão específicas em conjunto com uma formação delineada para as necessidades dos gestores públicos (PAULA, 2005), contemplando a cultura política e a problemática de reestruturação das relações de poder (FLEURY, 1996, 1997; ANDRIOLO, 2006).

Percebe-se, portanto, que a reforma da Administração Pública brasileira ainda enfrenta questões não resolvidas, sem soluções diretas, além de envolver múltiplas dimensões. Além da problemática apresentada, um dos principais pontos de conflito no âmbito deste processo de reformulação das diretrizes do papel do Estado, é o gerenciamento da introdução das TICs no setor administrativo governamental (MOON, 2002), que afeta de forma radical o modo como a Administração Pública desempenha suas atividades (MANIATOPOULOS, 2005). Assim, o foco deste trabalho seguirá abordando a utilização das TICs dentro do contexto funcional da Administração Pública, uma das orientações de Governo Eletrônico, assunto da próxima seção desta dissertação.

2.2 Governo Eletrônico

O Governo Eletrônico insere-se no cenário de reestruturação administrativa promovida pela NGP, motivado primariamente pela necessidade de melhorar a qualidade na prestação dos serviços públicos e tornar a administração pública mais eficiente, favorecendo o surgimento de novas formas de comunicação e de organização para o setor público (CORDELLA, 2007). Conceitos como “agilidade, rapidez, flexibilidade, competitividade e, especialmente, qualidade nos serviços e produtos” foram postos em discussão para a Administração Pública (KEINERT, 1994, p. 47), mesmo que, muitas vezes, representando um desafio ao *status quo* e

provocando uma tensão nas estruturas sociais existentes (LANDSBERGEN; WOLKEN, 2001).

Desde o final da década de 1990, o Governo Eletrônico (*e-gov*) está na agenda de discussão e implantação em diversos países, com o desenvolvimento de projetos objetivando prover informações e serviços de forma eletrônica (MOON, 2002; GRÖNLUND; HORAN, 2004; LÖFSTEDT, 2005). Inicialmente, o Governo Eletrônico consistia de *websites* com informações relativas à respectiva Administração Pública. O passo seguinte foi à utilização de transações eletrônicas para, em seguida, oferecer a oportunidade de participação dos cidadãos eletronicamente (LÖFSTEDT, 2005), ou seja, as aplicações na Internet aproximando a população dos administradores públicos e dos políticos eleitos (SCHWESTER, 2008).

O campo de pesquisa envolvendo o Governo Eletrônico encontra-se em estágio inicial (GRÖNLUND; HORAN 2004; LÖFSTEDT, 2005), sendo seu conceito ainda emergente e de difícil detalhamento (JOIA, 2002). Embora já existam evidências nos estudos dentro desta temática que reconhecem a influência de fatores contextuais que vão além da tecnologia, bem como uma diversidade de idéias e abordagens (HEEKS; BAILUR, 2007), o atual estado da arte do Governo Eletrônico pode ser entendido como a ponta de um *iceberg*, já que ainda lhe falta base teórica capaz de uma mudança sustentável para a Administração Pública no longo prazo (CORDELLA, 2007).

O conceito de Governo Eletrônico, de forma ampla (GRÖNLUND; HORAN 2004), inclui a perspectiva de melhoria da gestão pública, na governança, nas políticas públicas e na integração entre diversos níveis de governo a partir da aplicação das TICs (PRADO, 2009). De modo geral, os autores vinculam o conceito de Governo Eletrônico à utilização das TICs, incluindo a Internet, aplicadas ao amplo conjunto de funções de governo e, em especial, deste para com a sociedade (RUEDIGER, 2002), representando uma “mudança na maneira pela qual o governo interage com o cidadão, empresas e outros governos” (PRADO, 2009, p. 38).

Os objetivos do Governo Eletrônico não são únicos, já que dependem da perspectiva adotada em cada estudo. De acordo com Grönlund (2002), no escopo

dos estudos encontrados na literatura, em geral, inserem-se: (1) um governo mais eficiente; (2) melhores serviços aos cidadãos; (3) um melhor processo democrático. Os objetivos do Governo Eletrônico, portanto, buscam “fornecer ou tornar disponíveis, eletronicamente, informações, serviços ou produtos, a partir ou por meio de órgãos públicos, a qualquer momento e local, agregando valor a todos os envolvidos com o setor público” (ZWEERS; PLANQUÉ, 2001, p. 92).

Todavia, Prado (2009, p. 32) ressalta que não é “muito indicado associar Governo Eletrônico apenas ao uso das modernas TICs, nem tampouco expandi-lo ao provável surgimento de uma nova forma de governo”. Ou seja, de forma conceitual, o Governo Eletrônico “não significaria então apenas a existência e instalação maciça de computadores nas dependências do Estado, mas a tentativa de efetivação, através da tecnologia, de uma relação mais direta, transparente e participativa entre as instituições estatais e o cidadão” (SANCHEZ, 2003, p. 93).

Já Grönlund e Horan (2004) propõem que o termo Governo Eletrônico deve considerar a utilização das TICs na Administração Pública e não no relacionamento desta com a sociedade, sendo este último entendimento, melhor definido como Governança Eletrônica (*Electronic Governance*). Assim, segundo PERRI 6 (2001), o Governo Eletrônico pode ser entendido por meio de três dimensões (Quadro 3): e-administração, e-democracia e e-governança.

Dimensão	Descrição
e-administração	Refere-se ao fornecimento de serviços eletrônicos, principalmente por meio da Internet, concentrando os maiores esforços, recursos e atenção política. Objetiva fornecer serviços públicos de forma mais ágil e prática para os cidadãos.
e-democracia	Refere-se à criação de novas leis e ações que permitem ampliar a participação do cidadão no processo democrático por meio das TICs, como, por exemplo, a utilização do processo de votação eletrônica.
e-governança	Refere-se ao relacionamento entre o uso das TICs e a ação governamental na implementação e gestão de políticas públicas, tomada de decisões, reestruturação organizacional, desburocratização e controle.

Quadro 3 – Dimensões do Governo Eletrônico

Fonte: Elaborado a partir de Perri 6 (2001), Joia (2002) e Sanchez (2003)

De acordo com Moon (2002), o Governo Eletrônico pode ser entendido a partir de uma perspectiva interna ou externa. A primeira traz consigo a possibilidade de tornar mais eficiente e eficaz a gestão pública por meio de ferramentas que

coletam, armazenam, organizam e gerem um grande volume de dados e informações, possibilitando as organizações públicas executar tarefas rotineiras de forma mais rápida e fácil. Inclui, segundo Moon (2002, p. 425): (1) o estabelecimento de uma intranet governamental segura, bem como um banco de dados centralizado objetivando uma interação mais eficiente e cooperativa entre os órgãos governamentais; (2) a utilização de comércio eletrônico objetivando maior eficiência nas transações governamentais, como as compras (*procurement*) e contratos públicos.

A perspectiva externa trata do relacionamento entre o governo e os cidadãos, outras unidades governamentais de forma eletrônica, permitindo e promovendo a prestação de serviços e a participação pública no processo político, incluindo (MOON, 2002, p. 425): (1) a entrega de serviços por meio da Internet; (2) o estabelecimento de uma democracia digital provendo mais transparência das contas públicas.

Neste sentido, Lenk e Traunmüller (2001) apontam quatro orientações para o Governo Eletrônico: (1) para o cidadão; (2) para cooperação; (3) para processos; (4) para a gestão do conhecimento. Os objetivos destas orientações podem ser relacionados dentro de uma perspectiva interna ou externa (Quadro 4).

Perspectiva	Orientação	Objetivo
Externa	Para o Cidadão	Oferecer serviços aos cidadãos de forma eletrônica.
	Para Cooperação	Integrar os diversos órgãos públicos com eles mesmos, bem como com organizações privadas e não-governamentais, agilizando o processo decisório sem perda de agilidade e qualidade, evitando fragmentação e redundâncias existentes nestas relações.
Interna	Para Processos	Repensar os processos em todas as esferas de governo, redefinindo a forma de execução, incluindo, por exemplo, os processos de licitação para compras (<i>procurement</i>).
	Para a Gestão do Conhecimento	Permitir a criação, o gerenciamento e a disponibilização em banco de dados, do conhecimento gerado e acumulado nas organizações públicas e nas várias esferas do Governo.

Quadro 4 – **Perspectivas, Orientação e Objetivos de Governo Eletrônico**
 Fonte: Elaborado a partir de Moon (2002) e Lenk e Traunmüller (2001)

2.2.1 Governo eletrônico e a reforma administrativa pública brasileira

Inserindo-se nesta discussão sobre Governo Eletrônico, dentro de uma perspectiva interna para processos, a Reforma Gerencial no Brasil pretendia que as TICs oferecessem “aos dirigentes públicos mais informações e de melhor qualidade, como apoio às suas decisões”, objetivando contribuir para uma maior transparência da Administração Pública, com um caráter mais democrático e orientado para o cidadão (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 303). Os objetivos da política de informatização na administração pública brasileira objetivavam (BRESSER-PEREIRA, 1988):

- (1) viabilização de uma infra-estrutura física e de serviços, se integrando e se intercomunicando com as redes locais dos diferentes órgãos e entidades, de forma a assegurar padrões mínimos de atualização e de compatibilidade;
- (2) convergir e integrar as bases de dados e sistemas de informação existentes;
- (3) implantação da rede interna (Intranet) da Administração Pública Federal;
- (4) ampliação do acesso à informações sobre políticas, projetos e ações governamentais, assim como em relação à tramitação de demandas direcionadas aos órgãos públicos ou de interesse do cidadão, tais como processos, licitações, concursos, etc, por meio da utilização da Internet.

Neste sentido, segundo Soares Junior e Santos (2007), buscando melhorar a gestão pública, as organizações governamentais passaram a adotar cada vez mais as TICs como suporte para sua gestão, ocasionando mudanças em seus processos e estruturas organizacionais. Todavia, embora grande parte dos investimentos em TICs tenha impulsionado mudanças em mecanismos e nas características de prestação de serviços públicos, ainda não é possível saber se estas transformações foram capazes de melhorar, *ceteris paribus*, o desempenho da Administração Pública (CORDELLA, 2007). De acordo com Fountain (2001a), aproximadamente

85% dos projetos, em todo o mundo, envolvendo as TICs não tem alcançado os resultados esperados.

A explicação desta realidade pode ser entendida a partir dos próprios princípios da NGP (CORDELLA, 2007). A Administração Pública possui múltiplos objetivos (Quadro 5) que, por vezes, são contraditórios e intangíveis, devendo prover produtos e serviços para problemas que nem sempre possuem soluções diretas, como o crime e a pobreza, além de ser fortemente impactada por questões políticas e burocráticas, de forma que o gerenciamento das TICs é peculiar em relação ao setor privado (CAUDLE, GORR, NEWCOMER, 1991). Assim, a utilização das TICs tem ocorrido de modo fragmentado, sem considerar um novo modelo de governança, o que se reflete em soluções isoladas e até incompatíveis, gerando problemas de integração e interoperabilidade entre os órgãos e departamentos (SOARES JUNIOR; SANTOS, 2007). Ou seja, a reorganização da Administração Pública é difícil, altamente política e nem sempre leva a uma transformação institucional, mas sim, serve para reforçar o *status quo* (FOUNTAIN, 2001b).

As iniciativas de Governo Eletrônico no mundo evidenciam que a introdução das TICs por si só não tem sido suficiente para reformular a Administração Pública, pois fatores como a cultura política, processos cognitivos, tradições administrativas, mentalidade e peculiaridades locais exercem influencia determinante dentro deste contexto (BOLGHERINI, 2007). A utilização intensiva das TICs representa, apenas, uma pequena parte do trabalho de modernização da Administração Pública (SOBOLL; PONCHIO, 2004). Todavia, especificamente no Brasil, o governo tem se preocupado mais com a “religião da plataforma tecnológica do que com os milhares de reais que não estão sendo poupados aos cofres públicos” (SANTOS, 2004, p. 152).

Foco	Características	Setor Público	Setor Privado
Econômico	Orientação	Para o lucro e para a coletividade	Para o lucro
	Outputs	Em grandes partes não mensuráveis	Mensuráveis
	Organizações	Não competitivas no mercado	Competitivas
	Rentabilidade	Dispensável	Indispensável
Organizacional	Direção	Grandemente afetada por forças externas	Controle mais amplo sobre ela mesma
	Objetivos	Econômicos e sociais	Predominantemente econômicos
	Dependência de outras organizações	Elevada	Baixa
	Banco de Dados	Carente	Existência frequente
	Gerências	Alta rotatividade	Mais estáveis
	Riscos	Por serem do Governo, gerentes não assumem riscos próprios (as leis estão mudando para reduzir estes riscos)	Risco de emprego de capital, se a administração for mal sucedida
Políticos	Impacto Político quanto ao funcionamento	Sempre Existente	Muito menor
	Processo decisório	Sofre ingerências políticas	Autonomia decisória

Quadro 5 – Características Organizacionais do Setor Público x Setor Privado

Fonte: Elaborado a partir de Sun (2005, p. 15)

Pode-se perceber, portanto, que o Governo Eletrônico é multidimensional e inclui um amplo campo de estudo. Seus efeitos ainda não são totalmente compreendidos, levando-se em conta a complexidade do contexto em que se insere. Nesta dissertação, a perspectiva de Governo Eletrônico é interna (MOON, 2002), com orientação para processos (LENK; TRAUNMÜLLER, 2001), ou seja, analisar a problemática do gerenciamento do processo eletrônico de compras, incluindo o contexto brasileiro, assunto a ser discutido nas próximas seções.

2.3 Processo Eletrônico de Compras (*E-Procurement*)

De acordo com Campos (2008), no panorama de mudanças propostas pela NGP, em especial no Brasil, com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, a gestão das compras e contratos públicos (*procurement*) representa uma das funções do núcleo estratégico do Governo, pois se constitui de uma atividade própria e indelegável da Administração Pública. Além disso, de acordo com o autor, esta função governamental é capaz de influenciar a consecução dos objetivos incluídos nas políticas públicas, já que no escopo desta temática, situam-se questões sobre:

- (1) decisões sobre distribuição dos recursos públicos, que refletem a definição das políticas governamentais;
- (2) impactos do poder de compra da Administração Pública na economia da sua área de atuação;
- (3) melhor utilização dos recursos públicos;
- (4) transparência e controle sobre estes recursos.

Assim, segundo Santos (2004, p. 150), a gestão de compras representa uma área de atuação importante do Governo Eletrônico, tendo sido criado “o maior ferramental de estrutura burocrática para o controle e a prevenção de possíveis desvios, e por isso nela se encontra um dos principais espaços nos quais o governo pode ser ‘reinventado’”.

O processo de compras tradicional caracteriza-se por ser baseado em papel e fragmentado nos atos de compra (MAcMANUS, 2002). Embora represente um dos fatores chave para as políticas de gestão pública, tem se tornado uma área crítica, pois a operacionalização das compras, a celebração de contratos, os ganhos econômicos e a utilização de práticas mais transparentes para o controle dos gastos públicos não vem ocorrendo de forma apropriada (GAETANI *apud* CAMPOS, 2008). Logo, como resposta a esta situação, o processo eletrônico de compras ou, simplesmente, *e-procurement*, passou a ser adotado pelas organizações, incluindo a Administração Pública, objetivando a melhora dos processos de negócios (COULTHARD; CASTLEMAN, 2001; LEUKEL; MANIATOPOULOS, 2005).

De forma ampla, o *e-procurement* é definido como o uso do comércio eletrônico (*e-commerce*) para compras, envolvendo a utilização de TICs como a Internet para automatizar e dinamizar o processo de uma organização, desde a requisição até o pagamento final (THOMSON; SINGH, 2001; DPWS, 2002; VAIDYA *et al.*, 2002; ANDERSEN; JUUL; PEDERSEN, 2003). Dentro do contexto público, o *e-procurement* pode ser entendido como um termo que abrange uma gama variada de tecnologias utilizadas para automatizar processos internos e externos associados à procura e à compra de bens e serviços para a Administração Pública (LEUKEL; MANIATOPOULOS, 2005).

De forma geral, a implementação dos sistemas de *e-procurement*, dentro de uma estratégia de Governo Eletrônico, é motivada por iniciativas governamentais ou imposições legais (BOF; PREVITALI, 2007), amparada por uma visão de que são ferramentas capazes de trazer benefícios (Quadro 6) para a Administração Pública (TALERO, 2001), incluindo o potencial de racionalização das compras públicas (SOMASUNDARAM; DAMSGAARD, 2005), a simplificação e a automatização dos procedimentos administrativos que, combinadas com as propostas de reformulações regulamentais, tornam o *e-procurement* uma solução atraente comparada ao *status quo* (HENRIKSEN; MAHNKE, 2005).

Benefícios do e-procurement	
Redução dos custos associados à aquisição dos bens e serviços, incluindo os valores de aquisição ou o custo do processamento da informação associada.	Aumento da transparência da Administração Pública nas relações com os fornecedores, pela redução das oportunidades de fraudes proporcionada pela maior exposição à sociedade das atividades de compra.
Pode impulsionar a Administração Pública a uma maior integração entre os seus sistemas.	Redução do tempo dedicado à papelada administrativa, proporcionando mais tempo para os funcionários se dedicarem a outras atividades.
Maior aperfeiçoamento do processo de compra, gerando menos atrasos ou entrega dos produtos errados.	Maior controle das transações, proporcionando menos erros, acompanhamento financeiro mais preciso e mais eficiente.

Quadro 6 – **Benefícios do e-procurement**

Fonte: Elaborado a partir de Talero (2001), Bof e Previtali (2007)

Todavia, segundo Davila *et al.* (2002), a utilização do *e-procurement* possui riscos que devem ser observados antes da implantação deste tipo de tecnologia (Quadro 7). De acordo com Somasundaram e Damsgaard (2005), a utilização de um processo eletrônico para realização das compras públicas tem ocorrido em muitos

países, com o dispêndio de uma grande parcela de recursos, sem, entretanto, se conhecer como de fato o processo acontece. Ademais, nem todas as nações desenvolvem o *e-procurement* de forma igual, existindo diferentes padrões (SOMASUNDARAM, 2004).

Riscos	Descrição
Riscos internos ao negócio	A implementação de um sistema de <i>e-procurement</i> não requer apenas o desempenho com sucesso o processo em si, mas, mais importante, que ele se integre com a infra-estrutura de informação existente, sendo capaz de se comunicar com os demais sistemas, como o de contabilidade, recursos humanos, estoques, orçamento, dentre outros. A falha neste quesito gera trabalho duplicado, prejudicando a confiabilidade das informações organizacionais.
Riscos externos ao negócio	O sistema de <i>e-procurement</i> necessitam, também, se comunicar com agentes externos, especialmente consumidores e fornecedores, levando a gerando a necessidade de investimentos tecnológicos como incentivos aos agentes.
Riscos tecnológicos	É necessário um conhecimento claro sobre a tecnologia de <i>e-procurement</i> que melhor se enquadra nas necessidades de cada empresa. Sem padrões definidos, a adoção do sistema pode ser lenta, resultando em possíveis limitações na obtenção de alguns dos benefícios esperados.
Riscos no processo de e-procurement	Relaciona-se com questões de segurança e controle do próprio processo <i>e-procurement</i> . Por exemplo, ações não autorizadas não devem interromper a produção ou outras atividades interligadas as tecnologias de <i>e-procurement</i> .

Quadro 7 – **Riscos do e-procurement**

Fonte: Elaborado a partir de Davila *et al.* (2002)

No setor público, os riscos associados ao *e-procurement* podem ser ainda maiores, pois fatores econômicos e sociais influenciam o contexto administrativo, político e estrutural de forma singular em relação ao setor privado (GICHOYA, 2005; BOF; PREVITALI, 2007), já que o processo de compras público é altamente controlado, regulamentado e influenciado pelas políticas públicas (HENRIKSEN; MAHNKE, 2005). Além disso, incluem-se riscos financeiros, de construção do portal de compras públicas e questões legislativas (OLIVEIRA; AMORIM, 2000).

Mcloughlin e Cornford (2006) afirmam que um dos grandes problemas relacionados com as compras eletrônicas públicas é que os sistemas de *e-procurement*, em geral, são desenvolvidos como aplicações para o setor privado, carregando consigo a arquitetura e os modelos de negócios que não necessariamente são as mais apropriadas para a Administração Pública. Portanto, a implantação de um processo eletrônico de compras no setor público deve ser

critérioria, já que, dependendo de como o sistema de *e-procurement* é implementado, haverá implicações para o contexto organizacional e político (COULTHARD; CASTLEMAN, 2001; HENRIKSEN; MAHNKE, 2005).

Segundo Leukel e Maniatopoulos (2005), o reconhecimento destas particularidades da Administração Pública se traduz no reconhecimento de que o *e-procurement* público é mais complicado do que no setor privado, pois o Governo possui uma variedade de objetivos inerentes a sua própria natureza constituinte. Neste sentido, segundo Rajkumar (2001), para que uma iniciativa deste tipo tenha sucesso, é necessário definir uma estratégia de *e-procurement*, uma reengenharia do processo de compras e um gerenciamento das expectativas associadas à tecnologia. Conforme Panayiotou, Gayialis e Tatsiopoulos (2004), a implementação deve ocorrer com a adaptação tecnológica aos regulamentos e às políticas públicas, dentro de uma perspectiva de mudança incremental (QUINN, 1978).

Coulthard e Castleman (2001) ressaltam que a gestão do processo de compras pode ocorrer de forma descentralizada ou centralizada (Quadro 8). Segundo os autores, além dos aspectos organizacionais e financeiros, a Administração Pública deve considerar os objetivos do processo de compras públicas na adoção de um modelo de gestão centralizado ou descentralizado. Como exemplo, Coulthard e Castleman (2001) argumentam que um sistema de compras pode ter foco no aumento da eficiência das transações já existentes ou maximizar o acesso das pequenas e médias empresas, promovendo o comércio eletrônico.

Para Somasundaram (2004), os dois modelos possuem vantagens e limitações, pois, ao mesmo tempo em que a centralização permite a compra e a obtenção da redução dos custos baseada no volume de compras, também só é capaz de promover boas decisões quando existe a compreensão das reais necessidades dos usuários finais. Além disso, o autor resalta que a centralização representa um desafio para as relações de poder, pois, quando este é perdido, torna-se difícil recuperá-lo. Coulthard e Castleman (2001) sugerem que o mais apropriado seria um meio termo entre as duas perspectivas.

Modalidade de Gestão	Características
Descentralizada	<ul style="list-style-type: none"> Û decisão de compra fica sob a responsabilidade de cada unidade do governo; Û permite flexibilidade com boa gestão financeira; Û ganhos em eficiência são obtidos através de transações mais eficientes bem como com a seleção mais fácil de fornecedores; Û os usuários finais podem levar em consideração mais suas necessidades pessoais do que as da Administração Pública.
Centralizada	<ul style="list-style-type: none"> Û processo de compras é centralizado em uma única unidade do governo; Û possibilidade de agrupamento das compras, gerando um volume maior e conseqüente redução de custos de compra; Û fortalecimento do poder de negociação e compra da Administração Pública com um todo; Û quebra nas relações de poder local, concentrando em uma unidade do Governo.

Quadro 8 – **Características das Modalidades de Gestão de *e-procurement***

Fonte: Elaborado a partir de Coulthard e Castleman (2001), Somasundaram (2004)

Todavia, qualquer que seja o direcionamento escolhido, as opções técnicas disponíveis passam por um processo de modelação social, ou seja, os fatores econômicos, culturais, políticos e organizacionais influenciam e são influenciados pela utilização e desenvolvimento da tecnologia, gerando conseqüências legais e teóricas, assim como resultados imprevisíveis e dependentes do contexto institucional e organizacional (MANIATOPOULOS, 2005). De acordo como a configuração do processo é estabelecida, ou as estruturas políticas, organizacionais e institucionais são reforçadas, ou uma transformação geral ocorre (McLOUGHLIN *et al. apud* MANIATOPOULOS, 2005), pois ao mesmo tempo que Administração Pública atua buscando melhorar sua eficiência e eficácia, ela é restringida por leis e pelo contexto político, que, nem sempre, estão relacionados com os fatores econômicos (FOUNTAIN, 2001b).

Além disso, segundo Fountain (2001b), na introdução de uma nova TIC – como, por exemplo, um sistema de *e-procurement* -, a estrutura burocrática da Administração Pública exerce forte influência, gerando tanto a necessidade de negociação política como uma mudança cultural. A autora argumenta que o uso da Internet conduz a uma maior racionalização, padronização e uso do sistema de regras. Entretanto, ressalta que muitas regras se escondem nos *softwares* e

hardwares do sistema, permanecendo na organização e podendo ter o poder aumentado.

A peculiaridade do contexto em que são inseridos os sistemas de *e-procurement* tem resultado na criação de mecanismos de ordem legal específicos, causando, como consequência, a necessidade de que os processos burocráticos estejam em consonância com a instituição que recebe o sistema (HENRIKSEN; MAHNKE, 2005; LEUKEL; MANIATOPOULOS, 2005; SOMASUNDARAM; DAMSGAARD, 2005; BOF; PREVITALI, 2007). Ou seja, como a maioria dos pedidos de compras ocorre por meio de requisições, é necessário um grande esforço para incluí-las no sistema, gerando custos internos para coordenação dos procedimentos contratuais (HENRIKSEN; MAHNKE, 2005).

Percebe-se, assim, que as TICs nem sempre são capazes de gerar os efeitos esperados (AVGEROU, 2000), pois, determinar se os resultados obtidos estão atingindo os objetivos traçados dentro do planejado não é simples (HARDY; WILLIAMS, 2008). Fatores como vontade política e comportamento administrativo afetam os resultados políticos do processo, enquanto as normas legais e as características institucionais influenciam tanto decisões como formas de abordagem das rotinas da Administração Pública (BOLGHERINI, 2007). Além disso, apesar do objetivo de aumentar a eficiência, a qualidade e a transparência do setor público, as TICs provocam mudanças nas relações de poder, de forma que, algumas pessoas têm o poder aumentado em detrimento de outros (ZIMMERMANN; FINGER, 2005).

Esta perspectiva de influência da organização nas TICs pode ser entendida a partir da perspectiva da “dualidade da tecnologia” (ORLIKOWSKI, 1992). De forma subjetiva, o *e-procurement*, nesta dissertação, é uma tecnologia entendida tanto como um produto quanto como um meio para a ação humana, que, interagindo com as propriedades institucionais, produz e reproduz as práticas organizacionais correntes, ou seja, representa um conjunto de regras e recursos construído pelos usuários nas suas ações cotidianas. Todavia, antes de explorar esta temática, será caracterizado o processo de compras brasileiro, referenciando o *e-procurement*, de forma técnica, como o processo eletrônico de compras utilizado no contexto da Administração Pública brasileira para a aquisição de bens e serviços comuns por meio da modalidade de licitação pregão.

2.4 Processo de Compras Públicas Brasileiro

Segundo Santos (2004), as compras governamentais brasileiras são vistas como um dos maiores gargalos da Administração Pública, pois possuem exigências legais que estabelecem rotinas morosas objetivando a manutenção da estrutura administrativa governamental. O artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), determina que, ressalvados os casos especificados em lei, a Administração Pública deverá utilizar-se de licitação pública para realização de suas compras, assegurando igualdade de condições a todos os concorrentes.

Para regulamentar esta determinação constitucional, em vinte e um de junho de 1993, a Lei Federal n. 8.666 (BRASIL, 1993) foi sancionada, estabelecendo normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras e serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações em todas as esferas – federal, estadual e municipal – (BRASIL, 1993, art. 1º).

Para Meirelles (2005, p. 269), a licitação é definida como “o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse”. Di Pietro (2000, p. 254) apresenta uma definição mais detalhada para a licitação, sendo entendida como:

o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato.

Neste sentido, a licitação, “como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para Administração e para os licitantes” (MEIRELLES, 2005), ou seja, constitui-se por “atos e fatos da Administração e atos e fatos do licitante, todos contribuindo para formar a vontade contratual” (DI PIETRO, 2000, p. 254). As modalidades de licitação (Quadro 9) são definidas pelo artigo 22 da lei n. 8.666 (BRASIL, 1993), incluindo: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Todavia, no ano de 2002, foi instituída uma nova modalidade de licitação não prevista na lei n. 8.666, o pregão, instituído por meio da medida provisória n. 2.182-18, de 23.8.2001 convertida na Lei Federal n. 10.520 (BRASIL, 2002), admitindo, inclusive, o uso de recursos das TICs (BRASIL, 2002, art. 2, § 1º).

Modalidade	Descrição
Concorrência	<p>modalidade comum entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto;</p> <p>características: ampla publicidade, universalidade, habilitação preliminar após abertura do processo, julgamento por comissão.</p>
Tomada de Preços	<p>modalidade comum entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação;</p> <p>características: ampla publicidade, universalidade, habilitação preliminar anterior à abertura do processo, julgamento por comissão.</p>
Convite	<p>modalidade comum entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas;</p> <p>características: não exige publicação, habilitação preliminar anterior à abertura do processo, julgamento por comissão ou por servidor formalmente designado.</p>
Concurso	<p>modalidade de licitação especial entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias;</p> <p>características: ampla publicidade, igualdade, julgamento por comissão, dispensa as formalidades específicas da concorrência.</p>
Leilão	<p>modalidade especial entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19 (aquisições oriundas de procedimentos judiciais ou dação em pagamento), a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação;</p> <p>características: ampla publicidade, universalidade, qualificação dos interessados e prestação de garantia.</p>
Pregão	<p>modalidade para aquisição de bens e serviços comuns, ou seja, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, podendo ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica;</p> <p>características: inversão na ordem das fases de habilitação e julgamento, leilão reverso, habilitação rápida.</p>

Quadro 9 – Modalidades de Licitação

Fonte: Elaborado a partir da Lei 8.666, artigo 22 (BRASIL, 1993), Lei 10.520, art. 1, art. 2 (BRASIL, 2002), Meirelles (2005), Silva, Valente e Moraes (2007)

2.4.1 O Pregão

O pregão se diferencia das demais modalidades de licitação por ser destinado à aquisição de bens e serviços comuns (Anexo A), ou seja, aqueles “cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado” (BRASIL, 2002, art. 1º). Segundo Meirelles (2005), a caracterização de bens e serviços comuns ocorre por meio da padronização, ou seja, são aqueles que podem ser substituídos uns pelos outros mantendo o mesmo padrão de qualidade e eficiência. Antes da criação do Pregão, a compra e contratação destes bens e serviços comuns ocorriam por meio das modalidades de licitação: concorrência, tomada de preço ou convite.

De acordo com Meirelles (2005, p. 319), no pregão, o fator preço é mais importante do que o fator técnico. Contudo, de forma geral, o objeto licitado deve ser passível de definição “por meio de especificações usuais no mercado”, objetivando não limitar “a exigência de requisitos mínimos de qualidade” (MEIRELLES, 2005, p. 319), como acontece, por exemplo, com os denominados materiais de escritório. O autor ainda ressalta que a Administração Pública pode optar por qualquer outra modalidade de licitação para aquisição de um bem ou serviço comum, desde que respaldada pelo interesse público. O pregão é, assim, uma alternativa a mais que a legislação oferece. Todavia não inclui à contratação de obras de engenharia, alienações e locações imobiliárias.

A Lei n. 10.520 (BRASIL, 2002) compõe-se de treze artigos, divididos em diversos parágrafos e incisos, regulamentando as normas para as licitações realizadas sob a modalidade pregão, que abrange uma fase interna ou de preparação e uma externa. A primeira ocorre internamente ao órgão ou entidade responsável pela aquisição dos bens ou serviços desejados, iniciando-se com “o ato da autoridade competente pelo qual justifica a necessidade da contratação, define seu objeto, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, com fixação dos prazos para o fornecimento” (BRASIL, 2002, art. 3; MEIRELLES, 2005, p. 319).

Já a segunda fase, externa, tem início com a convocação dos interessados ou por meio de aviso no *Diário Oficial*, ou em jornais de grande circulação ou

eletronicamente, através da Internet (MEIRELLES, 2005). De acordo com Nunes, Lucena e Da Silva (2007, p. 231), é nessa fase que se encontra “a maior vantagem do pregão em relação às outras modalidades de licitação, uma vez que estabelece a habilitação, ao final, apenas do licitante que ofertou o menor preço”. ou seja, “surprende, assim, tempo precioso despendido no exame da documentação dos concorrentes que foram eliminados no julgamento das propostas” (MEIRELLES, 2003, p. 320). Na hipótese do licitante vencedor não apresentar os documentos exigidos no edital, avalia-se a proposta do segundo classificado e, assim, subsequentemente. Logo, “no pregão, os licitantes mais bem classificados dispõem de uma segunda oportunidade, em que, de forma oral, podem reduzir os seus preços” (NIEBUHR, 2004, p. 21).

O pregão pode ser presencial ou eletrônico. A modalidade eletrônica constitui-se uma das facetas da informação das atividades administrativas, pois se beneficia das oportunidades e vantagens proporcionadas pela Internet (SILVA; VALENTE; MORAES, 2007), simplificando, por exemplo, as atividades do pregoeiro, pois os lances são recebidos e ordenados automaticamente por meio de um sistema de informação (NUNES, LUCENA; DA SILVA, 2007). Niebuhr (2006, p. 226) define o pregão eletrônico como:

[...] espécie de licitação pública em que os procedimentos do pregão presencial são adaptados à tecnologia da informação. Isto é, em vez de desenvolver-se o pregão em ambiente físico, contando com a participação física dos licitantes, a modalidade, sob a perspectiva eletrônica, desenvolve-se através da Internet, promovendo-se por meio dela a comunicação entre os licitantes e a Administração Pública, bem como, praticamente, toda a execução da licitação.

As duas modalidades são semelhantes e compartilham das mesmas características, diferindo na forma de participação da Administração Pública, dos licitantes e tempo de criação (Quadro 10). O pregão presencial regulamenta-se pelo Decreto n. 3.555/2000, sendo necessária a presença física do pregoeiro e do interessado (o licitante ou seu representante legal credenciado), para oferecimento de lances relativos a venda de seu produto (SILVA, VALENTE, MORAES, 2007).

Já o pregão eletrônico regulamenta-se pelo Decreto n. 5.450/2005. Efetua-se por meio da utilização das TICs, ou seja, através de comunicação via Internet

(MEIRELLES, 2005), de forma que tanto o pregoeiro como os interessados devidamente credenciados, portadores de chaves de identificação e de senhas pessoais (SILVA, VALENTE, MORAES, 2007), não precisam estar fisicamente presentes, pois as comunicações são realizadas eletronicamente (MEIRELLES, 2005).

Percebe-se, portanto, que o processo de compras públicas se caracteriza por incluir tanto procedimentos de caráter comercial - negociação de propostas de preço - quanto de caráter jurídico-legal – incluindo controles, interposição de recursos e aplicação de sanções administrativas (FERNANDES, 2005, p. 197). A modernização dos procedimentos deste processo, por meio das TICs, deve levar em consideração esta premissa (SANTOS, 2004; SOBOLL; PONCHIO, 2004; SILVA, VALENTE, MORAES, 2007), pois são eles os beneficiados por estas iniciativas (FERNANDES, 2005).

- Ü Decreto n. 1.094 de 23/03/1994, institui o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG.
- Ü A modalidade “Pregão” foi instituída pela medida provisória n. 2.026 de 04/05/2000, reeditada por diversas vezes.
- Ü Decreto n. 3.555 de 08/08/2000, regulamenta o Pregão Presencial.
- Ü Decreto n. 3.697 de 21/12/2000, regulamenta o Pregão Eletrônico.
- Ü Última edição Medida Provisória n. 21.182-18, de 23/08/2001, com validade de um ano, convertida na Lei n. 10.520 de 17/07/2002.
- Ü Decreto n. 5.450 de 31/05/2005, revoga o Decreto n. 3.697/2000, regulamenta e torna obrigatório o Pregão, preferencialmente na forma eletrônica.
- Ü Decreto n. 5.504 de 05/05/2005, estabelece a utilização do Pregão Eletrônico nas contratações de bens e serviços comuns, em decorrência de repasses voluntários.

Quadro 10 – **Cronologia da legislação do Pregão**
Fonte: Brasil (2009b)

Embora o pregão tenha surgido como uma inovação da Administração Pública, buscando proporcionar mais celeridade e transparência para o processo de licitação, a introdução desta modalidade não deve ser analisada levando-se em consideração somente os aspectos jurídicos-legais e econômicos. Para tanto, a perspectiva da “dualidade da tecnologia”, adaptada a partir da Teoria da Estruturação pode representar uma forma para tanto ampliar, como elucidar novos entendimentos para o relacionamento entre o contexto organizacional e a utilização de ferramentas eletrônicas, que mediam o processo de compras públicas brasileiro. Dito isto, esta abordagem será assunto da próxima seção desta dissertação.

2.5 Dualidade da Tecnologia

O termo “dualidade da tecnologia” foi apresentado por Orlikowski (1992), associado ao modelo de estruturação da tecnologia, cujos conceitos e idéias baseiam na Teoria da Estruturação (GIDDENS, 2009). Logo, primeiramente se discorrerá sobre esta corrente teórica (subseção 2.5.1) para, em seguida, apresentar e explorar os aspectos referentes ao modelo conceitual de estruturação da tecnologia (subseção 2.5.2).

2.5.1 Teoria da estruturação

De acordo com Jones e Karsten (2008), ao longo dos anos, existe uma ampla variedade de teorias sociais sendo utilizadas para estudar os fenômenos da área de Sistemas de Informação. Todavia, os autores ressaltam que, em especial, a Teoria da Estruturação, proposta pelo sociólogo inglês Anthony Giddens, tem sido citada extensivamente, sendo, até mesmo, segundo Poole e DeSanctis (2004), a mais influente deste campo do conhecimento. Esta perspectiva teórica “oferece uma solução para o dilema de escolher entre concepções subjetivas e objetivas das organizações, permitindo os pesquisadores contemplarem ambas” (ORLIKOWSKI, 1992, p. 403), pois foi desenvolvida como um meio para superar as deficiências das duas principais abordagens sociológicas, o positivismo e o interpretativismo (JONES; KARSTEN, 2008).

Giddens (2009, p. 1) inclui dentro do positivismo as abordagens sociológicas do funcionalismo e do estruturalismo, sendo que estas duas perspectivas expressam “um ponto de vista naturalístico e se inclinam para o objetivismo”, enfatizando “fortemente a proeminência do todo social sobre suas partes individuais (isto é, seus atores constituintes, sujeitos humanos)”. Ou seja, “a estrutura (nos sentidos divergentes atribuídos ao conceito) tem primazia sobre a ação e suas qualidades restritivas são fortemente acentuadas” (GIDDENS, 2009, p. 2). Já dentro do interpretativismo, Giddens (2009, p. 2) inclui várias das correntes hermenêuticas, como a fenomenologia, etnometodologia, dentre outras, sendo que nestas abordagens “é concedida a primazia à ação e ao significado na explicação da conduta humana; os conceitos estruturais não são notavelmente conspícuos e não

se fala muito de coerção”. Assim, de acordo com Giddens (2009, p. 2), as sociologias interpretativas se “assentam, por assim dizer, num imperialismo do sujeito”, enquanto que o funcionalismo e o estruturalismo, “por seu lado, propõem um imperialismo do objeto social.

Neste sentido, Giddens (2009, p. 2) propôs a Teoria da Estruturação buscando “pôr um fim a cada um desses esforços de estabelecimento de impérios. Esta corrente teórica entende que a vida social está em constante desenvolvimento e mudança por meio das ações humanas (agência) ao longo do tempo e do espaço (ROSE; SCHEEPERS, 2001; GIDDENS, 2009). Logo, esta teoria se ocupa do relacionamento entre os indivíduos e a sociedade, rejeitando a visão dualista tradicional que entende os fenômenos sociais como sendo determinados ou pelas estruturas sociais – regras, normas, estruturas de poder e comunicação – ou de forma autônoma pelos agentes humanos (JONES; KARSTEN, 2008; HUSSAIN; CORNELIUS, 2009). A ênfase ocorre no relacionamento entre os indivíduos e a sociedade e não em um ou em outro, bem como no processo e não em propriedades e padrões (JONES; KARSTEN, 2008).

Este foco combinado entre estrutura e ação representa um elemento chave da Teoria da Estruturação, pois não isola o comportamento individual das interações sociais ou suposições mentais, sendo o termo “dualidade da estrutura” o componente central desta perspectiva teórica (HUSSAIN; CORNELIUS, 2009). Para Giddens (2009), a estruturação constitui-se da estrutura e da agência, compondo uma dualidade mútua, sendo os fenômenos sociais formados tanto por um quanto pelo outro, presumindo uma interdependência entre ambos. Ou seja, os indivíduos se baseiam nas estruturas sociais vigentes na realização de suas ações ao mesmo tempo em que esses comportamentos servem para produzir e reproduzir as estruturas sociais (ORLIKOWSKI, 1992; JONES, 1999; STILLMAN, STOECKER, 2005; JONES; KARSTEN, 2008; HUSSAIN; CORNELIUS, 2009).

Neste entendimento, segundo Orlikowski (1992), por meio das ações cotidianas conhecidas e reflexivas das pessoas, padrões de interação são estabelecidos como modelos de prática nas organizações - como, por exemplo, formas de produção de mercadorias, coordenação de reuniões, avaliação de um funcionário. Ao longo do tempo, o uso habitual destas práticas, eventualmente, as

torna institucionalizadas, formando as propriedades estruturais da organização. Estas propriedades institucionalizadas (estruturas) surgem a partir das interações humanas (agência), mesmo que a utilização delas seja capaz de reforçar as propriedades institucionais. A estrutura na Teoria da Estruturação, portanto, consiste de traços de memória pelos os quais os indivíduos produzem e reproduzem continuamente suas ações (HUSSAIN; CORNELIUS, 2009).

Giddens (2009) considera a existência de três tipos de estruturas (significação, dominação e legitimação) que são interligadas a dimensões de interação (comunicação, poder e sanção) por meio de modalidades de interação (esquemas interpretativos, facilidades e normas), respectivamente (Figura 1). Segundo Jones (1999), a separação destas dimensões é mais para fins analíticos, pois, na prática, elas estão intimamente interligadas. Logo, de acordo com o autor, o funcionamento de normas, por exemplo, depende dos relacionamentos de poder para sua efetividade, sendo legitimada por meio de dispositivos simbólicos ou lingüísticos.

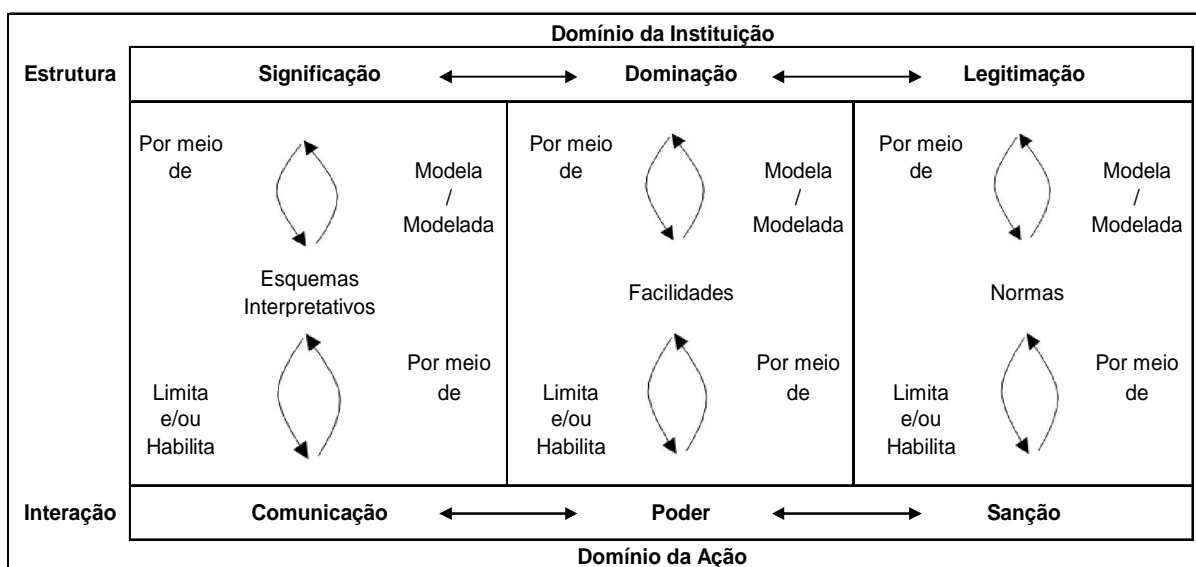


Figura 1 – Adaptação do modelo de estruturação de Giddens

Fonte: Elaborado a partir de Giddens (2009, p. 34), Rodrigues Filho e Da Silva (2001, p. 14)

A estrutura de legitimação compõe-se de “normas de regulação” – como leis, estratégias, metodologias e objetivos. Ao buscar legitimação, os indivíduos se voltam constantemente a referências (*frameworks*) organizacionais, como um código de conduta, uma estratégia de Tecnologia da Informação (TI), de forma a não obter sanções (ORLIKOWSKI, 1992; HUSSAIN; CORNELIUS, 2009).

A estrutura de dominação pode ser alcançada por meio do uso de facilidades e recursos de poder, como a hierarquia organizacional, de forma que alguns atores são capazes de controlar recursos, como os financeiros, equipamentos, conhecimento, em uma dada situação, contrastando com códigos de conduta aceitos para obter reconhecimento dos demais atores (HUSSAIN; CORNELIUS, 2009).

A estrutura de significação cria entendimentos e códigos de comunicação, envolvendo regras semânticas, como códigos operacionais para o andamento e coordenação de um departamento organizacional, por exemplo. Assim, ao se comunicarem, os agentes humanos baseiam-se em esquemas interpretativos de forma a entenderem as ações de si mesmo e dos outros, produzindo e reproduzindo estruturas de significação (ORLIKOWSKI, 1992; HUSSAIN; CORNELIUS, 2009). Esta compreensão implica em um processo cognitivo, entendido por Giddens (2009) como um esquema interpretativo, ou seja, um aspecto importante e integral de como os atores organizacionais se comprometem com a estruturação (HUSSAIN; CORNELIUS, 2009).

Todavia, de acordo com Jones e Karsten (2008), embora as estruturas sejam mantidas pelas ações humanas cotidianas, não são imutáveis, ou seja, podem ser alteradas pelos indivíduos. Além disso, os autores ressaltam que a produção e reprodução das estruturas pelas ações humanas nem sempre ocorrem conforme previsto, já que podem existir tanto condições desconhecidas como consequências não intencionais resultantes de ações intencionais, de forma que a reprodução de ações e práticas aceitas pode gerar outros comportamentos que não seriam desejáveis. Ou seja, trata-se da estrutura e da agência se (re)modelando reciprocamente ao longo do tempo.

2.5.2 Modelo de estruturação da tecnologia

Dentro do entendimento teórico, a partir da adaptação das idéias de Giddens (2009) ao campo de Sistemas de Informações, teve origem o termo “dualidade da tecnologia” (ORLIKOWSKI, 1992). Orlikowski e Robey (1991) conferiram à tecnologia um papel para cada modalidade de estrutura (Quadro 11). Orlikowski (1992) evita o entendimento da tecnologia como apenas um objeto físico,

compreendendo-a como “o resultado de ações humanas coordenadas e, portanto, inerentemente social” (ORLIKOWSKI, 1992, p. 403). Ou seja, a “interação entre a tecnologia e as organizações é uma função dos diferentes atores e do contexto histórico-social presentes no seu desenvolvimento e uso” (ORLIKOWSKI, 1992, p. 405). Neste sentido, a tecnologia assume propriedades estruturais, de forma que ela é tanto “fisicamente construída pelos atores trabalhando em um dado contexto social” (ORLIKOWSKI, 1992, p. 406), como é “socialmente construída pelos atores através dos diferentes significados que eles incorporam e os dispositivos que enfatizam e usam” (ORLIKOWSKI, 1992, p. 406). Esta perspectiva é chamada de “dualidade da tecnologia” (JONES; KARSTEN, 2008).

Domínio da Instituição (Estrutura)	Utilizando os sistemas de informação, os usuários baseiam-se em conhecimento inerentes, suposições e regras, reafirmando a estrutura de significação da organização.	Utilizando os sistemas de informação, os usuários trabalham com regras e capacidades construídas no próprio sistema, reafirmando a estrutura de dominação da organização.	Utilizando os sistemas de informação, os usuários trabalham com opções, valores e sanções autorizadas dentro do próprio sistema, mantendo a estrutura de legitimação da organização.
Modalidades	<u>Esquemas Interpretativos</u>	<u>Facilidades</u>	<u>Normas</u>
Domínio da Ação Humana (Interação)	Os usuários se apropriam de regras, conhecimento e suposições incorporadas no sistema de informação para realizar tarefas, ou podem modificar padrões de uso para criar novas estruturas de significação que podem, potencialmente, modificar práticas institucionalizadas.	Os usuários se apropriam de regras e capacidades incorporadas nos sistemas de informação para alcançar resultados autorizados, ou podem modificar padrões de uso para criar novas estruturas de dominação que podem, potencialmente, modificar práticas institucionalizadas.	Os usuários se apropriam de convenções de uso legitimadas nos sistemas de informações para executar ações sancionadas, ou podem modificar padrões de uso para criar novas estruturas de legitimação que podem, potencialmente, mudar práticas institucionalizadas.

Quadro 11 – **Quadro de referência para investigar a interação entre os agentes humanos e a estrutura social durante o uso de sistemas de informação.**

Fonte: Elaborado a partir de Orlikowski e Robey (1991), Jones (1999)

Partindo deste entendimento, de acordo com Orlikowski (1992), a tecnologia é entendida como “interpretativamente flexível” (ORLIKOWSKI, 1992, p. 405; DOHERTY; COOMBS; LOAN-CLARKE, 2006). Este termo refere-se ao “grau de comprometimento dos usuários de uma tecnologia com a constituição dela (física e/ou socialmente) durante o desenvolvimento e uso” (ORLIKOWSKI, 1992, p. 409). A autora compreende esta “flexibilidade interpretativa” como um “atributo do relacionamento entre usuários e tecnologia e, portanto, influenciada por

características materiais - *hardware/software* da tecnologia -, humanas - experiências, motivações - e características contextuais - relações sociais, atribuição de tarefas, alocação de recursos” (ORLIKOWSKI, 1992, p. 409).

Todavia, a “flexibilidade interpretativa” não é infinita, pois se limita pelas próprias características materiais da tecnologia, pelos contextos institucionais (estruturas de significação, poder e legitimação), bem como pelo poder, interesses e conhecimento dos atores envolvidos durante o desenvolvimento e uso (ORLIKOWSKI, 1992; JONES; KARSTEN, 2008). O modelo de Orlikowski (1992), visualizado na Figura 2, caracteriza o relacionamento entre:

- (1) **propriedades institucionais:** formas de organização estrutural (ex. organograma), estratégias empresariais, ideologias, cultura, mecanismos de controle, padrões de procedimentos operacionais, divisão do trabalho, especialização, padrões de comunicação, pressões do ambiente, como regulação governamental, competição, estratégias dos fornecedores, normas profissionais, estado de conhecimento sobre tecnologia e condições sócio-econômicas (ORLIKOWSKI, 1992; JONES, 1999);
- (2) **agentes humanos:** desenvolvedores, usuários, decisores (ORLIKOWSKI, 1992; JONES, 1999);
- (3) **tecnologia:** artefatos materiais que mediam a execução de tarefas no ambiente de trabalho (ORLIKOWSKI, 1992; JONES, 1999).

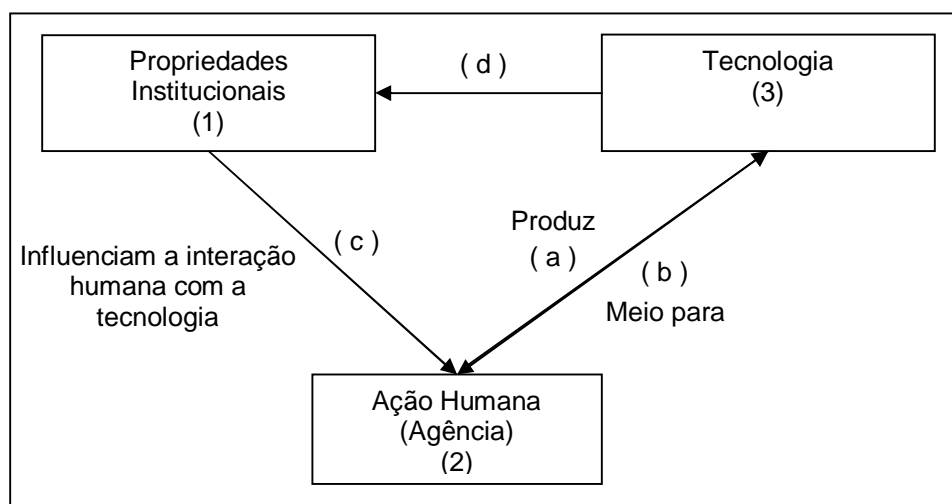


Figura 2 – **Modelo de Estruturação da Tecnologia**

Fonte: Elaborado a partir de Orlikowski (1992, p. 410), Fell e Rodrigues Filho (2006)

Os relacionamentos neste modelo apresentam quatro tipos de influencias possíveis (Quadro 12), a saber:

- (a) a tecnologia como um produto da ação humana:** a tecnologia é criada e mantida por pessoas, necessitando ser utilizada para ter efeitos. Trata-se de um artefato humano, construído dentro de certas circunstâncias sociais e históricas, por meio da criatividade humana. Somente ao ser apropriada, física ou socialmente, no desenvolvimento e realização de tarefas, a tecnologia é capaz de representar um papel significativo nos processos organizacionais (ORLIKOWSKI; ROBEY, 1991; ORLIKOWSKI, 1992; FETZNER, 2008);
- (b) a tecnologia como um meio da ação humana:** a tecnologia media as atividades organizacionais, uma vez que é utilizada pelos trabalhadores, podendo tanto facilitar como restringir as condições das atividades. Diferentemente da visão determinística de “impacto da tecnologia”, o sentido não é o de determinação de práticas sociais, já que as pessoas têm a condição de não usá-las ou de usá-las de formas não previstas. Ou seja, pode condicionar, mas não determinar práticas (ORLIKOWSKI; ROBEY, 1991; ORLIKOWSKI, 1992; FETZNER, 2008);
- (c) condições institucionais da interação com a tecnologia:** as pessoas sofrem influencia das propriedades institucionais (valores, interesses, normas profissionais, poder, cultura, etc) quando estão interagindo com a tecnologia. Ao realizar o seu trabalho, as pessoas baseiam-se, mesmo que de forma implícita ou inconsciente, em conhecimentos, recursos e valores existentes, bem como naqueles que constituem as estruturas de significação, dominação e legitimação de uma organização (ORLIKOWSKI; ROBEY, 1991; ORLIKOWSKI, 1992; FETZNER, 2008);
- (d) consequências institucionais da interação com a tecnologia:** a forma de utilização da tecnologia pelos indivíduos, pode tanto reforçar (mais provável) como transformar estruturas institucionais (menos provável) da organização, ou seja, em conformidade com regras e pressupostos estabelecidos ou ao fazer usos diferentes dos sancionados. O desenvolvimento e uso da tecnologia são condicionados pelas estruturas

de significação, dominação e legitimação (ORLIKOWSKI; ROBEY, 1991; ORLIKOWSKI, 1992; FETZNER, 2008).

No modelo de Orlikowski (1992), a estruturação é entendida como um processo dinâmico incorporado histórica e contextualmente, ou seja, embora os componentes e a natureza dos relacionamentos que compõe o modelo sejam relativamente estáveis, a amplitude, o conteúdo e poder irão variar ao longo do tempo. Segundo a autora, ao contrário de modelos que relacionam os elementos de forma linear, o Modelo de Estruturação da Tecnologia proposto considera que os elementos interagem de forma recursiva, podendo estar em oposição e amenizar os efeitos de uns para com os outros.

Seta (Caminho)	Tipo de Influência	Natureza da Influência
a	a tecnologia como um produto da ação humana	A tecnologia é um produto da ação humana, com desenho, desenvolvimento, apropriação e modificação.
b	a tecnologia como um meio da ação humana	A tecnologia facilita e limita a ação humana por meio do provimento de esquemas interpretativos, facilidades e normas.
c	condições institucionais da interação com a tecnologia	As propriedades institucionais influenciam os indivíduos na sua interação com a tecnologia (ex. intenções, normas profissionais, estado do conhecimento, padrões de desenvolvimento e recursos disponíveis, como tempo, dinheiro, habilidades).
d	consequências institucionais da interação com a tecnologia.	A interação com a tecnologia influencia as propriedades institucionais de uma organização por meio do reforço ou transformação das estruturas de significação, dominação e legitimação.

Quadro 12 – **Quadro resumo do Modelo de Estruturação da Tecnologia**

Fonte: Orlikowski (1992, p. 410)

Esta perspectiva proposta por Orlikowski (1992) constitui um olhar mais amplo frente à dominância de estudos dentro do paradigma dominante racional/técnico. A “dualidade da tecnologia” representa um olhar mais profundo, capaz de evidenciar aspectos negligenciados e, muitas vezes, tratados como uma “caixa-preta”. A inclusão do entendimento de que a organização, por meio de seus elementos constituintes, também é capaz de trazer modificações para a tecnologia, possibilita a emergência de outros fenômenos que podem ainda não ter sido explorados ou mesmo evidenciados.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo, caracteriza-se o método de pesquisa utilizado. Primeiramente, apresenta-se a perspectiva interpretativa (seção 3.1) e abordagem qualitativa do estudo (seção 3.2). Logo após, discorre-se sobre a estratégia de pesquisa (seção 3.3) adotada, o estudo de caso, com posterior descrição das unidades investigadas (seção 3.3.1). Em seguida, são apreciadas as técnicas utilizadas para coleta dos dados empíricos (seção 3.4), incluindo um roteiro de entrevista semi-estruturada (Apêndice A), observações e análise documental. Por fim, aborda-se a estratégia para análise dos resultados (seção 3.5), contemplando a descrição da análise de conteúdo qualitativa de Gläser e Laudel (2004), em conjunto com os procedimentos a serem seguidos (subseções 3.5.1, 3.5.2, 3.5.3, 3.5.4 e 3.5.5).

3.1 Perspectiva da Pesquisa

De forma geral, Klein e Myers (1999) apontam que as pesquisas em Sistemas de Informação podem ser classificadas dentro de um entendimento positivista, crítico ou interpretativo. Os estudos positivistas têm sido predominantes, todavia, a concepção interpretativa tem emergido como uma importante tendência (WALSHAM, 1995a). A pesquisa interpretativa pode ajudar os estudiosos da área a entender o pensamento e a ação humana nos contextos organizacionais e sociais, tendo o potencial de produzir entendimentos profundos dos fenômenos em Sistemas de Informação, incluindo a gestão, uso e desenvolvimento (KLEIN; MYERS, 1999). Além disso, podem oferecer melhores percepções para a prática do que os estudos positivistas, pois envolvem a participação de “pessoas de verdade” em situações “reais” de trabalho (HIRSCHHEIM; KLEIN, 2006).

Os métodos interpretativos de pesquisa adotam um posicionamento de que o conhecimento da realidade é construído pelos atores humanos (WALSHAM, 1995a), ou seja, assumem que as pessoas associam seus próprios significados de forma subjetiva e intersubjetiva enquanto interagem com o mundo ao seu redor (MORGAN, 1980; ORLIKOWSKI; BAROUDI, 1991). O conhecimento da realidade é obtido por meio de construções sociais como a linguagem, a consciência, ferramentas e outros

dispositivos (KLEIN; MYERS, 1999), que permitem produzir um entendimento tanto do contexto onde estão inseridos os Sistemas de Informação como do processo pelo qual influenciam e são influenciados pelo contexto (WALSHAM, 1993). Assim, os pesquisadores interpretativos tentam entender a forma pelas quais as pessoas constroem, conceituam e entendem os eventos, conceitos e categorias, assumindo, em parte, que estes fatores influenciam o comportamento individual (KAPLAN; DUCHON, 1988).

Esta pesquisa enquadra-se dentro de uma perspectiva interpretativa, pois não busca mensurar de forma objetiva relações fixadas *a priori*, ou seja, não procura testar hipóteses ou quantificar variáveis, características dos estudos positivistas (ORLIKOWSKI; BAROUDI, 1991). Portanto, em consonância com o objetivo da pesquisa, busca-se compreender o processo eletrônico de compras públicas (*e-procurement*) no contexto brasileiro a partir da perspectiva das instituições federais e estaduais situadas na Paraíba, na cidade de João Pessoa, sem se ater a verdades últimas e aberto à interpretação do pesquisador. Embora a utilização de teorias e modelos teóricos não seja prática corrente nos estudos interpretativos, nesta dissertação, como já foi ressaltado, utiliza-se a perspectiva da “dualidade da tecnologia” (ORLIKOWSKI, 1992) como um panorama de fundo para entendimento do *e-procurement*. Ou seja, o objetivo não é validar o modelo teórico da autora, proposto por meio de um estudo interpretativo, mas, sim, guiar-se por ele para entender o desenvolvimento e uso do *e-procurement* no contexto brasileiro (instituições federais) e paraibano (instituições estaduais).

3.2 Abordagem da Pesquisa

Partindo da perspectiva descrita, a presente pesquisa tem abordagem qualitativa, que representa “particular relevância ao estudo das relações sociais devido à pluralização das esferas de vida” (FLICK, 2009, p. 20). A pesquisa qualitativa, “como um conjunto de atividades interpretativas, não privilegia nenhuma única prática metodológica em relação à outra” e tampouco “possui um conjunto

distinto de métodos ou práticas que seja inteiramente seu” (DENZIN; LINCOLN, 2006, p. 20).

De acordo com Kaplan e Duchon (1988), as estratégias qualitativas têm um ponto de vista interpretativo, desenvolvendo categorias e significados dos dados coletados, por meio de um processo interativo que se inicia com o desenvolvimento de um entendimento inicial das perspectivas que estão sendo estudadas. Logo, embora a abordagem qualitativa não seja capaz de oferecer explicações em termos estatísticos, ela esclarece de forma mais rica o “como” e o “porque” de processos e resultados (MARCUS; ROBEY, 1988), sendo útil para os estudos em Sistemas de Informação, já que o foco das pesquisas neste campo do conhecimento inclui tanto aspectos técnicos, quanto organizacionais (MYERS, 1997).

Neste sentido, o estudo qualitativo pode ser classificado em relação aos fins e aos meios (VERGARA, 2006). Quanto aos fins, caracteriza-se como exploratório, tendo em vista o objetivo desta pesquisa, qual seja o de compreender o processo eletrônico de compras públicas (*e-procurement*) brasileiro e paraibano, a partir da perspectiva da “dualidade da tecnologia”, no contexto de instituições públicas federais e estaduais situadas em João Pessoa, na Paraíba. Embora exista ampla literatura em relação à reforma da Administração Pública, Governo Eletrônico e *E-procurement*, pouco foi explorado, no Brasil, dentro de uma perspectiva interpretativa fora da dominância técnica-econômica.

Já com relação aos meios, a pesquisa é tanto bibliográfica como de campo. Caracteriza-se como bibliográfica por utilizar-se de informações sobre o processo eletrônico de compras públicas em materiais disponíveis ao público como legislação específica, jornais, periódicos e *sites* institucionais. Enquadra-se como pesquisa de campo na medida em que se utilizou de entrevistas com informantes chaves e observação em cada unidade governamental escolhida.

3.3 Estratégia de Pesquisa

Como estratégia de pesquisa utilizou-se o estudo de caso, que representa, provavelmente, uma das estratégias mais apropriadas para uma pesquisa dentro de uma perspectiva interpretativa (WALSHAM, 1993). Segundo Yin (2005, p. 19), “os estudos de caso representam a estratégia preferida quando se colocam questões do tipo ‘como’ e ‘por que’, quando o pesquisador tem pouco controle sobre os acontecimentos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real”.

De acordo com Yin (2005), os estudos de casos podem ser únicos (uma unidade de análise) ou múltiplos (mais de uma unidade de análise). Os estudos de caso múltiplos objetivam prever resultados semelhantes ou contrastantes em relação ao previsto no início da pesquisa, o que contribui para a formação do conhecimento da temática estudada, podendo ser holísticos ou incorporados. Ainda segundo Yin (2005), a diferença entre um e outro ocorre em relação à quantidade de subunidades de análise. O tipo incorporado agrega mais de uma, enquanto o tipo holístico considera uma unidade de análise em cada caso.

O presente estudo caracteriza-se como estudo de caso múltiplo holístico. Múltiplo porque considera dois entes públicos (instituições federais e estaduais). Holístico porque envolve em cada contexto uma unidade de análise. Esta estratégia de pesquisa se mostra apropriada já que a análise de mais de um caso pode evidenciar informações complementares, bem como apresentar diferenças sobre o assunto estudado (YIN, 2005).

3.3.1 Unidades de Análise (Casos)

Inicialmente, é oportuno destacar qual nível de atuação público que a pesquisa se concentra, as subunidades de análise e o porquê desta escolha. A presente pesquisa foi realizada no contexto dos entes federais e estaduais paraibanos situados em João Pessoa, capital do Estado da Paraíba.

No Brasil, a utilização do processo eletrônico de compras públicas por meio do pregão é obrigatória para todos os entes constituintes da Administração Pública federal. A realização deste processo é mediado por meio do portal na Internet denominado ComprasNet (<http://www.comprasnet.gov.br>). Nos Estados e

municípios, é necessário haver regulamentação própria, ou seja, depende da iniciativa política de cada unidade e cidade da federação. Especificamente no Estado da Paraíba, a realização do processo é mediada por meio do portal na Internet denominado Central de Compras (<http://www.centraldecompras.pb.gov.br>).

Além da diferença no sistema (portal) utilizado, a estrutura de operacionalização do *e-procurement* no nível federal e estadual ocorre de forma distinta, já que, no primeiro observa-se uma descentralização da decisão e efetuação de compra nas próprias instituições. Na esfera estadual, foi criado um órgão próprio (com o mesmo nome do próprio portal, Central de Compras), vinculado à secretaria de Administração para efetuação da compra de forma centralizada e agregada das secretarias. Portanto, a escolha dos casos apresenta uma oportunidade de verificar as semelhanças ou diferenças presentes em duas esferas de governo que se situam dentro do mesmo contexto (Estado da Paraíba) e possuem as mesmas premissas de atuação em relação à legislação regulatória do processo, mas com sistemas e estrutura de operacionalização distintos.

As subunidades de análise referem-se aos participantes desta pesquisa. Em cada ente público federal, a operacionalização das compras de produtos e serviços é realizada no sistema (portal Comprasnet) em uma unidade/setor/divisão (nomenclaturas diferentes de acordo com a instituição) composta por um ou mais pregoeiro e sua respectiva equipe de apoio, sendo estes a subunidade de análise escolhida na esfera federal. Nos entes públicos estaduais paraibanos, a efetivação da compra ocorre em um órgão público especialmente criado para isto (Central de Compras), mas com participação efetiva no sistema (portal Central de Compras) de usuários em cada secretaria estadual. As subunidades de análise selecionadas neste caso referem-se aos integrantes deste fluxo no órgão Central de Compras e nas secretarias estaduais.

3.4 Técnica de Coleta de Dados

As evidências nos estudos de caso podem ser obtidas a partir de do uso várias técnicas de coleta de dados, como documentos, arquivos históricos, entrevistas, observação direta, observação participante e artefatos físicos (YIN, 2005). A coleta de dados para estudo e explicação dos fenômenos sociais nas pesquisas qualitativas envolve a utilização de documentos, observação participante e entrevistas (MYERS, 1997). Logo, nesta pesquisa, as evidências empíricas foram obtidas a partir das seguintes técnicas: (a) entrevistas semi-estruturadas; (b) observação direta e (c) análise documental.

A utilização de múltiplas fontes de evidencia se justifica tanto em relação à perspectiva de pesquisa (interpretativa), quanto pela abordagem (qualitativa) e estratégia utilizada (estudo de caso), pois se objetiva com isso, uma triangulação de dados, que permita a obtenção de maiores conhecimentos, bem como melhor suporte para as análises efetuadas (FLICK, 2000).

A **entrevista** é considerada uma das ferramentas mais importantes e a mais popular nas pesquisas qualitativas, pois permitem tanto uma maior flexibilidade como interação com os sujeitos de pesquisa (MYERS; NEWMAN, 2007). Além disso, representam a principal fonte de dados nos estudos de casos interpretativos (WALSHAM, 1995b). Assim, para a presente pesquisa, o instrumento de coleta de dados constitui-se de um roteiro de entrevistas semi-estruturado (Apêndice A). Esta técnica tem sido considerada atraente e amplamente utilizada (HOPF, 2000), associada “à expectativa de que é mais provável que os pontos de vista dos sujeitos entrevistados sejam expressos em uma situação de entrevista com um planejamento aberto do que em uma entrevista padronizada ou em um questionário” (FLICK, 2009, p. 143). Neste tipo de entrevista, não há um *script* completo, ou seja, o pesquisador pode elaborar questões previamente, contudo, existe a necessidade de improvisação (MYERS; NEWMAN, 2007).

Ressalte-se que, embora seja efetiva na coleta de dados, esta técnica pode conter limitações, como ressaltam Myers e Newman (2007): (1) artificialidade da entrevista; (2) falta de confiança entre entrevistador e entrevistado; (3) limitação de tempo para realização da entrevista; (4) nível de acessibilidade na organização; (5)

viés de elite – os entrevistados podem ser limitados àqueles que ocupam altos cargos na empresa; (6) entrevistador pode interferir no comportamento dos entrevistados; (7) inexperiência do entrevistador; (8) ambigüidade de palavras ou termos; e (9) a entrevista pode não ocorrer da forma esperada.

Na tentativa de se combater e, ao menos, diminuir as limitações, citadas, foram feitos contatos com os sujeitos de pesquisa, de forma a: (1) verificar o nível de acessibilidade para aplicação das entrevistas; (2) diminuir a artificialidade na condução das entrevistas, de forma a construir uma relação de confiança com os mesmos; (3) concordância de um prévio agendamento para realização dos encontros para aplicação das entrevistas, para não haver problema de tempo.

Além disso, no início de cada entrevista foi esclarecido aos participantes o objetivo da pesquisa (incluindo a apresentação de uma carta de apresentação da pesquisa), bem como os princípios éticos a serem adotados na análise e exposição dos resultados. Os princípios estavam contidos em um termo de consentimento livre e esclarecido (Apêndice B). Ademais, solicitou-se autorização para gravação da entrevista (por meio de um gravador digital), objetivando posterior transcrição literal para análise dos resultados. Um total de doze entrevistas foi realizado, durante um período de quatro meses (entre julho e outubro de 2009), tendo em média a duração de uma (1) hora cada uma.

O roteiro de entrevista semi-estruturado (Apêndice A) foi dividido em duas partes. A primeira buscou identificar o perfil dos participantes. A segunda foi composta por questões representando tópicos gerais e norteadores (de natureza subjetiva) para condução da entrevista. Sempre que um entrevistado não respondia a contento, o pesquisador seguia com questões complementares para obter um melhor entendimento sobre a temática prevista. As questões referentes aos temas gerais foram construídas amparadas pelo referencial teórico construído nesta dissertação, sendo possível a partir deles a identificação de dimensões representativas do fenômeno estudado.

Assim, consoante com a estrutura adotada em cada uma das cinco instituições federais participantes, foram entrevistados os pregoeiros de cada ente público selecionado. Todavia, foi comum a todas as ocasiões a participação dos membros da equipe de apoio, ou complementando as respostas ou mesmo

respondendo à pergunta pelo pregoeiro. Dessa forma, participaram das entrevistas um total de dezessete pessoas, sendo cinco pregoeiros entrevistados formalmente e doze membros de equipes de apoio divididos por cada instituição (Quadro 13).

Instituição federal	Número de pregoeiros entrevistados	Número de participantes da equipe de apoio	Critério de Inclusão
IF-A	1	4	<ul style="list-style-type: none"> ü Ser integrante da Instituição há pelo menos 1 ano ü Fazer uso direto do portal Comprasnet ü Atuar no setor de compras da instituição a pelo menos 1 ano ü Ter disponibilidade e interesse em participar da pesquisa
IF-B	1	1	
IF-C	1	1	
IF-D	1	3	
IF-E	1	3	

Quadro 13 – Participantes das entrevistas nas instituições federais em João Pessoa, na Paraíba

Já nas instituições estaduais paraibanas, foram conduzidas sete entrevistas (Quadro 14). Neste caso não houve participação de outros membros já que, em geral, um funcionário em cada secretaria fica responsável pelas funções de compra, enquanto a efetuação da mesma ocorre no órgão Central de Compras.

Instituição estadual paraibana	Número de entrevistados por secretaria	Critério de Inclusão
IE-A	1	<ul style="list-style-type: none"> ü Ser integrante da Instituição há pelo menos 1 ano ü Fazer uso direto do portal Central de Compras ü Atuar no setor de compras da instituição a pelo menos 1 ano ü Ter disponibilidade e interesse em participar da pesquisa
IE-B	1	
IE-C	1	
IE-D	1	
IE-E	1	
IE-F	1	
IE-G	1	

Quadro 14 – Participantes das entrevistas nas instituições estaduais paraibanas em João Pessoa, na Paraíba

A segunda técnica utilizada para coleta dos dados refere-se à **observação direta**. Esta técnica é comumente utilizada em conjunto com entrevistas (McKECHNIE, 2008) de forma a permitir “ao pesquisador descobrir como algo efetivamente funciona ou ocorre”, já que “as apresentações em entrevistas

compreendem uma mistura de como algo é e de como deveria ser, a qual ainda precisa ser desvendada” (FLICK, 2009, p.203). A utilização das duas técnicas objetivou a obtenção de uma coleta de dados mais rica e confiável.

Em apenas alguns casos não foi possível fazer o acompanhamento de um processo de compras de forma integral. Nos demais, o pesquisador foi sempre convidado a observar a operacionalização, mostrando-se sempre a documentação referente ao início do processo até a conclusão. Foi possível observar como ocorre de fato um pregão nas duas instâncias (federal e estadual) públicas. Existem diferenças entre a operacionalização devido à própria estrutura do processo, mas isto não era determinante para os resultados da pesquisa.

A observação direta permite captar comportamentos relevantes e condições do ambiente (YIN, 2005). As principais contribuições das observações realizadas se concentram em relação à interação do pesquisador com os entrevistados, proporcionando a percepção de mudança do tom de voz quando a conversa era gravada ou não, comportamentos, expressões mais acentuadas em relação a algumas perguntas, conversas informais e organização do setor. Apesar das percepções referentes às observações serem ricas, prevaleceu na análise os relatos dos entrevistados.

Outra técnica utilizada foi à **análise documental**, que se mostra relevante em todos os tópicos de um estudo de caso, servindo como importante instrumento para corroborar, complementar e reforçar as outras fontes de evidências (YIN, 2005). Nesta dissertação, como forma de contextualização da informação (FLICK, 2009), foram analisados documentos associados à legislação associada ao processo licitatório e às reformas da administração pública brasileira e paraibana, notícias geradas no portal Comprasnet, no portal do Governo do Estado da Paraíba, notícias de jornais, dentre outros dados secundários.

3.5 Tratamento dos Dados

Em consonância com a perspectiva e abordagem de pesquisa escolhida, a técnica para tratamento dos dados obtidos por meio das técnicas descritas consistiu

na análise de conteúdo qualitativa, baseada no método de Gläser e Laudel (2009), que enfatiza a interpretação em quase todas as fases do processo, sendo apoiada por computador (NOBREGA, 2005) através do programa MIA – *Makrosammlung für die qualitative InhaltsAnalyse* (compilação de macros para a análise de conteúdo qualitativa).

A análise de conteúdo qualitativa de Gläser e Laudel (2009) diferencia-se da análise de conteúdo clássica, desenvolvida por Bardin (1977), em relação à natureza, as etapas, sistema de categorias, terminologia e o momento de interpretação dos dados (Quadro 13).

Quanto à	Análise de Conteúdo (Bardin)	Análise de Conteúdo (Gläser e Laudel)
Natureza	Quantitativa ou qualitativa	Qualitativa
Etapas	Pré-análise Análise Tratamento dos dados	Preparação da extração Extração Preparação dos dados Avaliação
Sistema de Categorias	Sistema fechado (<i>ex ante</i>)	Sistema aberto (adaptado)
Terminologia	Codificação	Extração
Interpretação	Tratamento dos dados	Desde a extração

Quadro 15 – **Diferenças entre análises de conteúdo**

Fonte: Nóbrega (2005, p. 82)

De forma geral, a análise de conteúdo busca inferir conhecimento a partir da transcrição do conteúdo de mensagens (BARDIN, 1977) e “identificar o que está sendo dito a respeito de determinado tema” (VERGARA, 2008, p. 15). Ou seja, busca-se “a essência da substância de um contexto nos detalhes dos dados e informações disponíveis. Não trabalha somente com o texto per se, mas também com detalhes do contexto”, não se tratando apenas de se descrever o conteúdo, mas sim, de se inferir entre a descrição e a interpretação (MARTINS, 2008, p. 35).

De forma mais específica, a idéia central da análise de conteúdo qualitativa utilizada neste trabalho (GLÄSER; LAUDEL, 2009), foi trabalhar com um sistema de categorias – temas ou variáveis multidimensionais – derivado da revisão teórica, contudo com a possibilidade de alterações e ampliações durante todo o processo de

análise dos dados, sem detrimento da preservação das considerações teóricas.

O processo de análise de conteúdo proposta por Gläser e Laudel (2009) é visualizado e entendido a partir da Figura 3. Inicialmente, têm-se os textos obtidos a partir da transcrição das entrevistas. Em seguida, por meio do chamado rastreador – parte integrante do programa MIA (disponível para *download* em: <http://www.laudel.info/buchdateien.html>) – obtêm-se uma nova série de textos (resultado da extração), contendo somente informações importantes para a pesquisa em si. Com isto em mãos, procede-se a análise, buscando identificar causalismos relevantes para realização das interpretações.

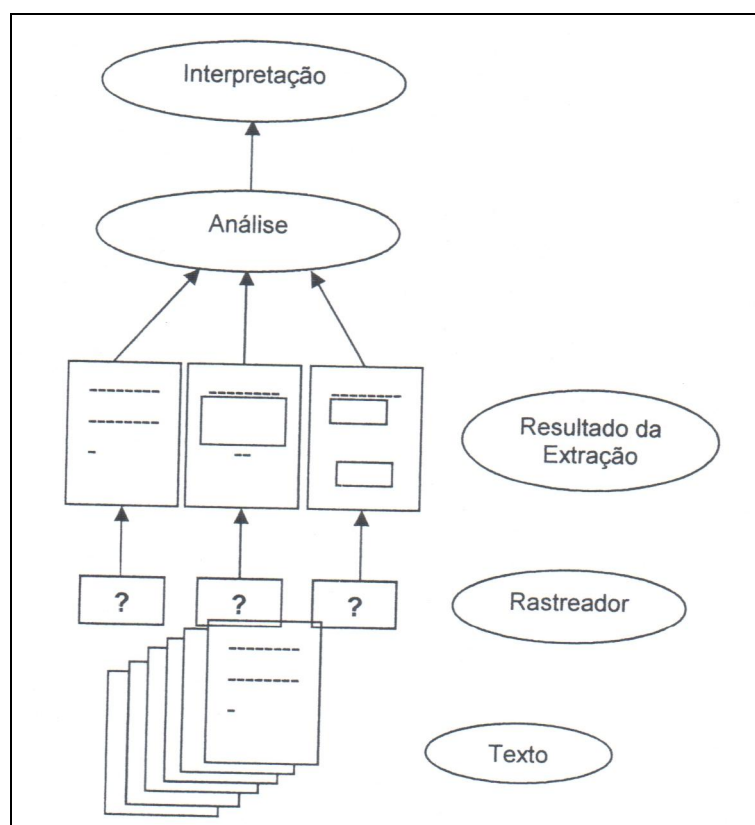


Figura 3 – **Princípio da análise de conteúdo qualitativa de Gläser e Laudel**
 Fonte: Gläser e Laudel (2009), Nóbrega (2005, p. 83)

De forma mais ampla, este tipo de análise de conteúdo qualitativa é composto por quatro etapas – (1) preparação da extração, (2) extração, (3) preparação dos dados e (4) avaliação – que serão descritas a seguir.

3.5.1 Preparação da extração

A preparação da extração constitui-se na primeira etapa da análise de conteúdo qualitativa, iniciada após a formulação da questão de pesquisa e revisão teórica do problema, sendo subdividida em três fases (NOBREGA, 2005; GLÄSER; LAUDEL, 2009):

- (1) preparação do conteúdo:** relaciona-se com a revisão teórica do pesquisador, sendo este elemento o norteador da construção das entrevistas e definição das variáveis, que representam os grandes temas do trabalho e são compostas, em geral, por mais de uma dimensão, surgidas a partir da leitura e releitura do material coletado. A interpretação se inicia neste momento, já sendo possível identificar se alguma variável não foi contemplada na revisão teórica.
- (2) preparação metódica:** contempla (a) a seleção do material a ser objeto de análise, ou seja, a transcrição dos dados coletados - podendo representar tanto o teor das entrevistas como outros documentos que necessitem ter seu conteúdo analisado; (b) o estabelecimento das unidades de análise, ou seja, podem representar um parágrafo inteiro, uma sentença ou uma elemento ou parte de uma frase; e (c) as considerações metódicas para ação com a divisão da extração para várias pessoas, ou seja, objetiva a obter homogeneidade na classificação dos dados nas variáveis definidas.
- (3) preparação técnica:** refere-se a elaboração de macros de extração a serem utilizadas na etapa de extração, ou seja, constitui um elemento técnico auxiliar para seleção e armazenamento de forma estruturada das informações relevantes a serem analisadas separadamente.

Esta etapa, portanto, constitui um momento essencial, exigindo tanto um planejamento cauteloso como uma atenção especial do pesquisador, tendo em vista a boa ordem do andamento da próxima fase, a extração dos dados. Para tanto, juntamente com o programa MIA, é fornecido um manual que indica e descreve os passos a serem executados.

3.5.2 Extração

Após a preparação dos dados, com o rigor necessário e descrito, tem início a etapa que representa o cerne desta análise de conteúdo qualitativa, ou seja, a leitura e decisão de quais informações são relevantes para a pesquisa. Por meio do rastreador, são definidas regras para extração, objetivando a construção de novas variáveis ou alteração das existentes, assim como das dimensões apropriadas. Nesta etapa, a interpretação é elemento chave (GLÄSER; LAUDEL, 2009).

Na presente pesquisa, as regras de extração obedeceram às seguintes regras (NOBREGA, 2005; MENESES, 2006): (a) leitura preliminar no arquivo das entrevistas; (b) leitura posterior no ato da extração; (c) extração de um parágrafo por vez; (d) aplicação de uma ou mais macros em um único parágrafo; (e) decomposição de informações do texto e organização de dimensões; (f) descarte de informações contraditórias, decorrentes da percepção do pesquisador de que o entrevistado não possui conhecimento adequado. A discussão resultante desta etapa também é apresentada no capítulo 4.

3.5.3 Preparação dos dados

Nesta etapa, objetiva-se refinar os dados extraídos, ou seja, agrupar e condensar as informações dispersas, eliminando redundâncias e falhas no processo para estruturação dos achados, guiando-se por meio do referencial teórico para articulação dos dados nas variáveis. A partir desse procedimento, em geral, obtêm-se resumos, que podem, até mesmo, serem formados por frases. Logo, “o resultado da preparação desenvolvido na base de informação contém todas as informações relevantes para a resposta da questão de investigação” (GLÄSER; LAUDEL, 2009, p. 226).

A partir dos temas do roteiro de entrevista semi-estruturado e consoante com a perspectiva da “dualidade da tecnologia”, nesta etapa buscou-se identificar as dimensões representativas à justificativa para desenvolvimento e uso do *e-procurement*, às propriedades institucionais, a Administração Pública e usuários e ao *e-procurement*, de forma a proceder com a interpretação e avaliação final, descrita

na próxima seção. A discussão resultante desta etapa também é apresentada no capítulo 4.

3.5.4 Avaliação

A última etapa consiste na avaliação, ou a análise de conteúdo qualitativa em si. Neste momento, a questão de pesquisa é o guia para a estratégia de análise das informações, contidas nas diversas tabelas construídas a partir da execução das etapas anteriores e classificadas de acordo com as variáveis identificadas e propostas a partir do referencial teórico. A estratégia de pesquisa pode tanto contemplar uma análise comparativa do mecanismo de causa para um pequeno número de casos, como para um grande número, levando-se em consideração os resultados obtidos na pesquisa (NOBREGA, 2005). Desta forma, de acordo com o objetivo desta pesquisa, a partir da preparação dos dados (identificação das dimensões, descrito na seção 3.5.3) procedeu-se a análise das mesmas (capítulo 4), para, em seguida, realizar as interpretações a partir dos dados empíricos e da fundamentação teórica (capítulo 5), guiando-se pelo Modelo de Estruturação da Tecnologia (ORLIKOWSKI, 1992).

3.5.5 Resumo da análise qualitativa de conteúdo

Todos os passos descritos da análise de conteúdo qualitativa proposta por Gläser e Laudel (2009) são resumidos e visualizados na Figura 4, que serve como mapa para compreensão deste método.

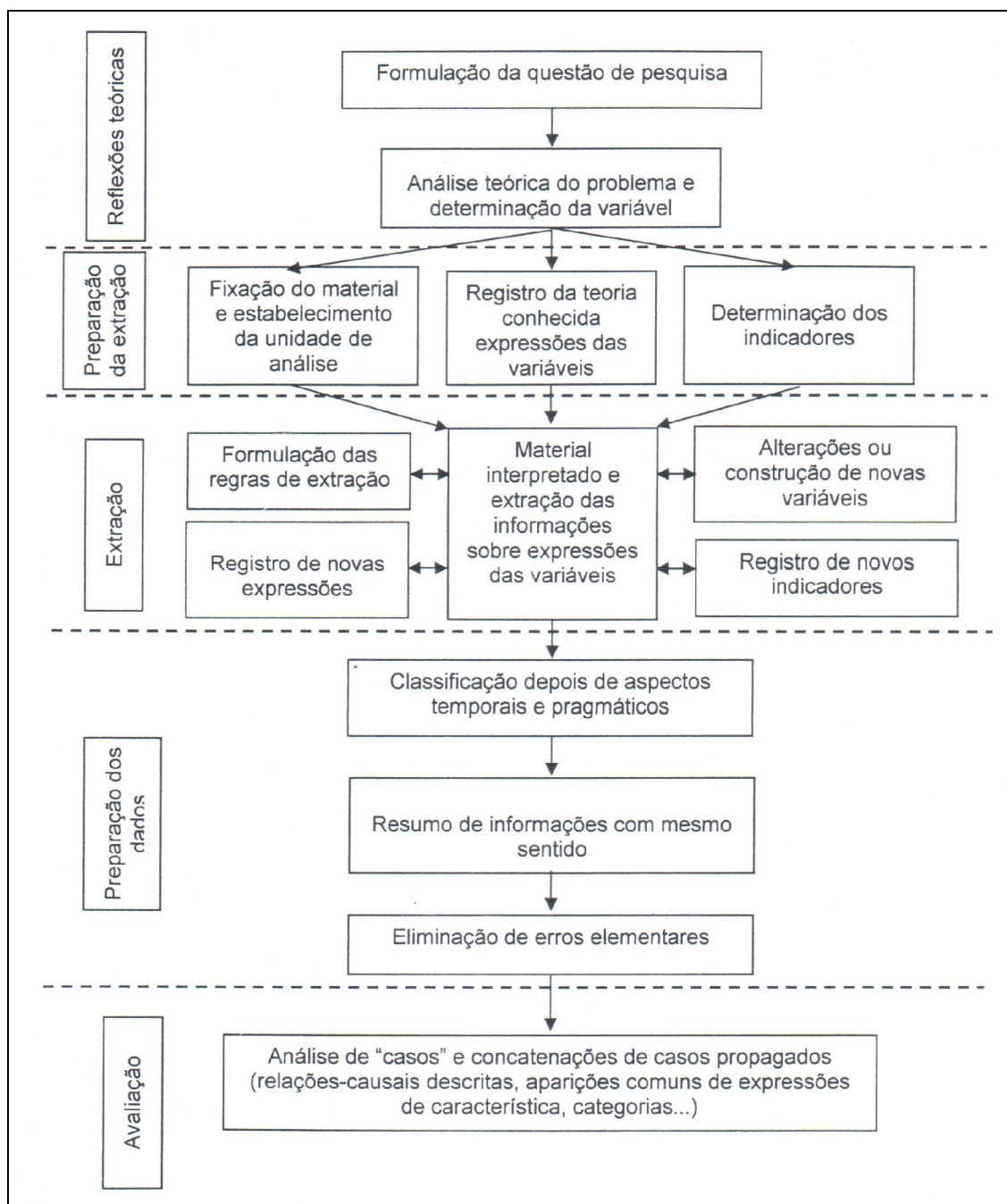


Figura 4 – **Etapas da análise de conteúdo qualitativa de Gläser e Laudel**
 Fonte: Elaborado a partir de Gläser e Laudel (2009, p. 197), Nóbrega (2005, p. 90)

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Neste capítulo, a partir dos temas abordados nas entrevistas semi-estruturadas realizadas, são apresentados e analisados os resultados da presente pesquisa, de acordo com a esfera governamental estudada, ou seja, inicialmente no âmbito federal e, posteriormente, estadual. Inicialmente é feita uma caracterização de como o processo é estruturado, apresentando um breve histórico, as principais características e o sistema utilizado. Ressalte-se que não foi objetivo detalhar de forma pormenorizada o fluxo do processo, mas sim identificar as principais características e consequências a partir dos temas abordados.

Em consonância com o método de análise de conteúdo qualitativa utilizado, como o tema desta pesquisa apresenta um inter-relacionamento entre as respostas, alguns textos produzidos podem ser multidimensionais, sendo as dimensões formadas com base no referencial teórico apresentado ou emergiram a partir da leitura da transcrição das entrevistas semi-estruturadas. Além disso, servem de base para a fase final deste trabalho: a interpretação dos resultados relacionada com a perspectiva da “dualidade da tecnologia” (capítulo 5 desta dissertação).

4.1 Processo Eletrônico de Compras em Instituições Federais

Nesta seção, inicialmente explora-se o histórico de implantação do *e-procurement* no Brasil (seção 4.1.1). Em seguida, apresentam-se as dimensões obtidas a partir da coleta dos dados empíricos (seções 4.1.2, 4.1.3, 4.1.4 e 4.1.5), utilizando-se da análise de conteúdo qualitativa (GLÄSER; LAUDEL, 2009), que servirão como auxílio para a interpretação e compreensão do processo eletrônico de compras brasileiro na perspectiva da “dualidade da tecnologia” (capítulo 5 desta dissertação).

4.1.1 Histórico

O histórico de implantação do *e-procurement* nas instituições federais se confunde com a trajetória de regulamentação da modalidade de licitação Pregão –

presencial ou eletrônico (ver seção 2.4.1). Necessário complementar que o processo eletrônico de compras no âmbito federal é mediado através do portal na Internet denominado Comprasnet, cujo objetivo é disponibilizar à AP um conjunto de ferramentas capaz de alavancar seus esforços para o cumprimento das metas instituídas pelo ajuste fiscal, buscando obter resultados no curto-prazo por meio da universalidade, transparência e velocidade proporcionada pela Internet (SANTOS, 2004).

Assim, neste espaço, ocorre a realização dos pregões eletrônicos, ou seja, a operação se realiza no âmbito virtual, sem a presença física do pregoeiro. As propostas são efetuadas eletronicamente por fornecedores previamente cadastrados para acessar o sistema. De forma específica, a operacionalidade do pregão ocorre em uma divisão/setor responsável para tanto. Entretanto, isto representa dizer que o processo ocorre de forma descentralizada (Figura 5), já que acontece nas diversas e distintas instituições federais da AP brasileira de forma independente entre elas, ou seja, cada uma tem autonomia em relação às demais e não há concentração dos pedidos entre elas.

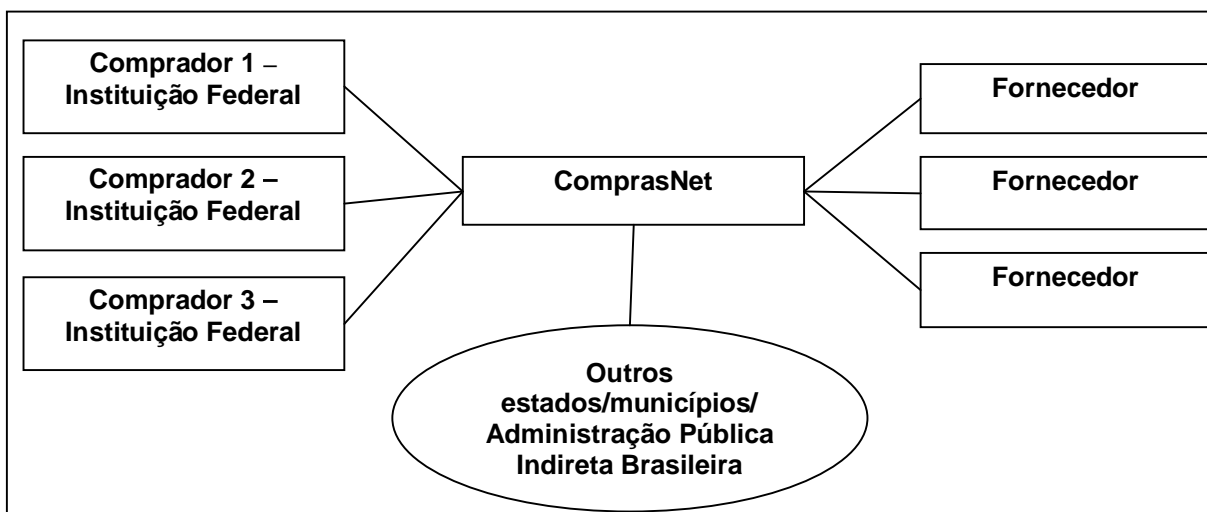


Figura 5 – **Mediação do Processo de Compras por meio do ComprasNet**

Fonte: Adaptado de Santos (2004, p. 159)

A seguir, apresentam-se as dimensões referentes à justificativa para uso do processo eletrônico de compras a partir dos dados coletados.

4.1.2 Dimensões referentes à justificativa para uso do *e-procurement*

De forma geral, a justificativa para utilização do processo eletrônico de compras pelas instituições federais pode ser dividida em três dimensões: **(a) jurídico-legal, (b) maior abrangência do processo licitatório, (c) econômica.**

A **dimensão jurídico-legal** refere-se às determinações legais (BRASIL, 1993; 2002) que impõem a utilização do processo eletrônico de compras às instituições federais. A implantação do *e-procurement* não é uma ação própria ou voluntária de cada instituição federal, mas, sim, uma imposição decorrente de uma estratégia de governo (BOF; PREVITALI, 2007) baseada em medidas gerencialistas (PAULA, 2005) e dentro do contexto da reforma da AP brasileira (BRESSER-PEREIRA, 1995; BRESSER-PEREIRA, 1996; BRESSER-PEREIRA, 1998), conforme apontam os seguintes relatos:

É uma **imposição** depois de 2003, **do decreto 5.450** [...] de 2005 [...] ele **veio para que as** (*instituições federais*) [...] **acatassem e usassem** esse **pregão eletrônico** para que tivesse abrangência a nível nacional dos licitantes.

[...] nós **temos uma determinação legal**, tivemos a **lei que criou o pregão, 10.520**, tivemos **decretos que regulamentaram o pregão** e, logo após, **obrigou as instituições federais a utilizar essa modalidade** de forma preferencial.

Desde 2001 que a [...] realiza suas compras através de pregão eletrônico. Primeiro que **foi uma orientação da presidência em Brasília** [...] **foi legal**.

Na realidade **existe o decreto 5.450, do executivo**, em que ele na sua transcrição, **obriga a AP federal a utilizar como ferramenta para as licitações, o portal www.comprasnet.gov.br**. Esse portal **é obrigatório para a AP pública federal**.

Primeiro **porque é uma prerrogativa legal**, é quase que **uma imposição**, e é bem mais prático também. Veja só, é quase como uma imposição.

A dimensão **maior abrangência do processo licitatório** refere-se à justificativa de que há ampliação da concorrência no processo licitatório com a introdução do *e-procurement* (COULTHARD; CASTLEMAN, 2001; SOMASUNDARAM, 2004). Ou seja, há um maior acesso dos fornecedores às licitações realizadas nas instituições federais, já que interessados de todo o Brasil podem fazer negócios sem necessidade de deslocamento para efetuar os lances de compra, conforme apontam os seguintes relatos:

O pregão eletrônico é o seguinte, ele **trouxe uma abertura para que a [...] pudesse comprar a nível nacional, a participação é abrangente**, abrange muitos participantes. [...] Por que **antes era** assim, era **mais regional**, aí chegava aqui pessoas de Natal, Recife, do mais próximo. E aqui não, eu estou trabalhando do nordeste ao sul. Abrange todos os estados do Brasil.

Usa-se o pregão pela facilidade, o processo se torna mais transparente. **Porque você pode de todo o Brasil participar**, através da Internet.

[...] **possibilitou que uma gama maior de fornecedores tivesse participando** desse processo de aquisição de materiais. Então, nós **não temos mais uma limitação que era comum nos convites, ao estado ou à região**. Nós temos todas as regiões envolvidas nesse processo.

[...] trouxe novidade e **trouxe** também acesso, **acesso ao fornecedor de todas as camadas sociais e todas as partes do país**, quer dizer, **a abrangência dele é maior, antes era muito setorial**. Quando abria um convite, uma tomada de preço, eu lançava no sistema e nos jornais, mas uma empresa lá do Rio Grande do Norte não tinha acesso a essa informação, porque ela não tinha como consultar um acesso a Internet, então um endereço na Internet, a não ser que ela lesse um jornal, alguma informação, era bem restrita. Na época, com o poder econômico, você não poderia estar comprando jornais, você tinha que ler o Diário Oficial da União, ler o jornal de outro Estado, local, onde era divulgado o certame. Tudo isso precisava de mais dinheiro, mais custos. Hoje com o simples acesso a Internet, você sabe isso, só basta você como fornecedor cadastrar a sua senha e se credenciar. Aí essa informação ela é divulgada pra todo o Brasil, fica agrupada. **Quando a gente cadastra um pregão no Comprasnet, ele divulga para o Brasil todo, para todos os fornecedores que tiverem cadastrados lá**. Então a rede de acesso fácil, qualquer pessoa pelo endereço Comprasnet é fácil se credenciar. **Isso possibilita até uma maior participação, maior disputa, maior concorrência e não fica restrito a um, dois ou três**. O que a licitação, geralmente era restrita. Hoje participam de quinze a trinta empresas no mesmo certame.

A dimensão **econômica** refere-se a uma conseqüência da maior abrangência do processo licitatório. Ou seja, o maior número de concorrentes proporciona uma maior disputa, possibilitando a obtenção de melhores indicadores financeiros por parte da AP federal brasileira (COULTHARD; CASTLEMAN, 2001; TALERO, 2001; BOF; PREVITALI, 2007), conforme apontam os seguintes relatos:

Torna-se mais econômico para a Administração Pública, porque você tem mais concorrentes e vislumbra preços melhores. Os concorrentes do sul, do país, geralmente, têm preços melhores que os daqui.

Então **se a disputa é maior, a AP está ganhando com isso, gera uma economia fantástica**. Por exemplo, um produto como [...], que a gente nunca trabalhou, antes eu fazia uma licitação e seria deserta, porque em João Pessoa não tem esse tipo de trabalho, prestação de serviço. Lá em São Paulo, no Rio de Janeiro tem. Então **quando é eletrônico**, vão concorrer às empresas de lá, vai ser universal **vai ter uma disputa**. **Quando o acesso era restrito**, alguém tomava conhecimento ou avisava, vinha uma empresa e ela ganhava, **era difícil barganhar**.

As três dimensões identificadas para justificar o uso do *e-procurement* estão associadas às imposições legais (BRASIL, 1993; BRASIL, 2002) que ditam as normas e procedimentos a serem adotados no processo de compras público e preocupação com fatores gerenciais (BRESSER-PEREIRA, 1995; BRESSER-PEREIRA, 1996; BRESSER-PEREIRA, 1998; OSBORNE; GAEBLER, 1995; MARTINS; IMASATO; PIERANTI, 2007; PIERANTI; RODRIGUES; PECI, 2007; FADUL; SILVA, 2008), como a maior abrangência no número de participantes. Ou seja, percebe-se o *e-procurement* como capaz de tornar o processo licitatório mais econômico e eficiente, com maior possibilidade de maior poder de barganha (COULTHARD; CASTLEMAN, 2001; TALERO, 2001; SOMASUNDARAM, 2004; BOF; PREVITALI, 2007).

4.1.3 Dimensões referentes às propriedades institucionais

A partir dos resultados, foi possível identificar cinco dimensões relacionadas às propriedades institucionais das instituições paraibanas: **(a) mudança de mentalidade, (b) reestruturação do trabalho, (c) aspectos políticos, (d) controle administrativo e (e) transparência.**

A dimensão **mudança de mentalidade** refere-se às transformações ocorridas em termos culturais com a introdução do *e-procurement*. Evidencia-se que nem todas as instituições possuíram o mesmo nível de adaptação à introdução do processo eletrônico de compras. Percebem-se diferentes entendimentos sobre a sistemática implantada. Em algumas instituições federais, ainda existe a necessidade de mais adaptações, pois nem todos os setores que participam do processo de compras na AP tiveram uma adaptação adequada. Além disso, evidencia-se que, mesmo com a introdução da sistemática eletrônica, ainda existe influência de aspectos culturais sobre a AP, como acomodação e falta de uma cultura de longo prazo (FOUNTAIN, 2001b; JUNQUILHO, 2004; MANIATOPOULOS, 2005; BOLGHERINI, 2007), conforme apontam os seguintes relatos:

Quanto à questão cultural acho que ainda tem muito para mudar, para adaptação dos fornecedores, principalmente do próprio Estado, a questão do pregão eletrônico. A gente observa muito que uma gama deles fornece orçamentos, pesquisa de preço, mas não participa do processo de aquisição em si, do procedimento de licitação. [...] **os outros setores que não estão envolvidos no processo de aquisição, eles não tiveram, vamos dizer assim, um processo de adaptação a esse programa.** Então o que acontece é que os processos acabam vindos da mesma forma que vinham antes, ainda não houve essa melhoria qualitativa na formalização dos processos antes de chegar ao setor de compras e licitações.

[...] na realidade, a cultura, **eu vejo como a cultura do brasileiro**, ele ainda não percebeu, e isso foi repassada para a AP. [...] o que vejo é que **há uma acomodação de todas as partes, do funcionalismo, de quem quer o produto, falta de planejamento, de cronograma, e uma cultura mesmo do brasileiro de planejar.** Para o brasileiro falta isso ainda, as ferramentas estão sendo disponibilizadas, acho que a nova geração tende a utilizar as ferramentas melhor. [...] O que é necessário é que ele tome conhecimento do produto que ele quer, que precisa. Se ele planejou durante o ano, então só vai precisar atualizar a cada ano. **O problema é que ninguém mantém um histórico do que comprou nos anos anteriores.** É o que eu digo, é a cultura organizacional da AP brasileira que precisa melhorar.

Em outras instituições federais, o processo eletrônico por meio do pregão encontra-se mais adaptado. Além disso, tem impulsionado a necessidade dos usuários de tomar mais conhecimento das ferramentas eletrônicas e de mercado, bem como leva a AP a uma constante atualização em termos de equipamentos (TALERO, 2001), conforme apontam os seguintes relatos:

[...] **ao se fazer um pedido, o setor solicitante**, faz um pedido de bens e serviços, ao fazer esse pedido, ele **já pega com o setor logístico, as orientações de como será realizado esse pregão.** Então, por exemplo, se vão adquirir produtos odontológicos, então ao lançar esse edital no sistema, no Comprasnet, vem um técnico, fica ao lado do pregoeiro, ou da equipe de pregão, orientando para os códigos do Comprasnet.

Na realidade, existe sim, porque **você precisa de um acesso maior, tanto de utilizar a Internet, de tomar mais conhecimento com as ferramentas da Internet, de saber os preços, através até de mercado,** você acessa através de mercado qualquer site aquele produto que você quer, pra saber o que está sendo feito, o valor de mercado dele. Outra também: **é preciso sempre a AP está com equipamentos novos, ela precisa se atualizar, trazer uma ferramenta nova.** Quem está do outro lado, **o pregoeiro, ele precisa também está sabendo utilizar passo a passo essa ferramenta que o Comprasnet coloca disponível.** [...] isso precisa constantemente você está mudando culturalmente, para ter acesso às informações que estão disponíveis.

A dimensão **reestruturação do trabalho** refere-se à forma de operacionalidade do processo, que deixou de ser realizado de forma manual e presencial, com registro em ata em papel, ocorrendo, no momento, com o auxílio de

uma ferramenta eletrônica – o Comprasnet. Outrossim, a documentação só é exigida ao final do processo e não há necessidade de analisar todas as propostas, somente à do vencedor, conforme apontam os seguintes relatos:

O que mudou é que, antes **da implantação do comprasnet**, nós trazíamos aqueles processos licitatórios anteriores, convite, concorrência, **nós fazíamos presencial**, não existia comprasnet, **não existia sistema nenhum, nos tínhamos um livro de ata e nos registrávamos a lista de presentes, CNPJ, tudo naquele livro [...]**

Um pouco, porque agora **você não precisa ficar mais recebendo envelope**, você só **pede a documentação no final do processo**. É quase a mesma coisa, só que **com uma ferramenta eletrônica, a mais**.

[Mudou alguma coisa em termos de carga de trabalho?] Sim, porque, por exemplo, **nas outras modalidades, você era obrigado a ter acesso a todas as propostas, de todos os concorrentes, então se utilizava muito papel**. Você tinha que analisar planilha por planilha. Hoje não, **no pregão eletrônico, você analisa somente a proposta e a documentação do vencedor**.

Além disso, houve uma mudança em termos de organização do trabalho e nas relações de poder (ZIMMERMANN; FINGER, 2005), pois as tradicionais comissões de licitação foram substituídas pela figura do pregoeiro – que passou a concentrar poder e responsabilidade sobre o processo licitatório - e da sua equipe de apoio. Ou seja, anteriormente à implantação do *e-procurement*, a AP federal brasileira, realizava os procedimentos licitatórios de forma difusa, com a utilização de pessoas de várias pessoas de setores distintos, conforme apontam os relatos:

Antes nós tínhamos uma comissão de licitações, essa comissão possuía um presidente, e outros membros que compunham a comissão, e esses membros eram solidários a todos os atos que a comissão executava. **Com a figura do pregoeiro, nós temos uma equipe de apoio**. Essa equipe de apoio não é solidária ao pregoeiro. Logo, **você coloca muita responsabilidade sobre um dos servidores que estão aí nesse processo, que é o pregoeiro**.

O que ocorria **antes na Administração Pública**, é que ela **não trabalhava dessa forma, ela pegava pessoas de vários setores e publicava numa comissão** e, quando ocorriam essas licitações, **essas pessoas se reuniam e abriam os processos licitatórios**. **Com esta nova ferramenta, obrigou-se a Administração Pública a ter salas permanentes e de ter setores com capacidade, com treinamento, com cursos**. Todo este aparato organizacional da Administração Pública, ela teve que, **o que antes era difuso**, era, assim, não existia uma equipe voltada para trabalhar especificamente para licitação, **não tinha antes do Comprasnet. A partir dele facilitou quem trabalha com licitação**. [...] quando precisa de conhecimento técnico, é designado um especialista naquela área para ele tomar conhecimento do produto.

Todavia, na prática, a utilização das equipes de apoio não tem ocorrida da forma que a lei exige em todas as instituições, pois nem sempre existe a adaptação das pessoas aos produtos e serviços que serão contratados, permanecendo sempre os servidores que já estão nomeados para serem da equipe, conforme aponta o relato a seguir:

Essa equipe de apoio tem tido algumas limitações, porque, apesar da lei exigir que ela seja adaptada conforme o material que está sendo adquirido, isso não tem acontecido. Ela fica restrita a três ou quatro servidores, que estão aí nomeados na portaria para ser equipe de apoio, quando, na realidade, nós precisaríamos que para cada material que estivesse sendo adquirido, uma nova equipe de apoio fosse nomeada em conformidade com as especificidades do material.

A dimensão **aspectos políticos** representa a influência que o processo eletrônico pode sofrer das ações político-organizacionais presentes nas instituições federais brasileiras. Evidencia-se que, em alguns casos, as restrições legais se sobrepõem às influências do contexto, ou seja, este último não tem sido capaz de exercer influência capaz de transformar ou fazer surgir novas formas de se realizar o procedimento de compras que não da forma prescrita na lei (FOUNTAIN, 2001b), conforme apontam os seguintes relatos:

[o processo eletrônico de compras sofre influencia do contexto organizacional-político?] **Não existe questão política, existe o cumprimento da lei.** Nós temos que publicar a oferta, nós temos que ter o pedido para iniciarmos um processo licitatório, tem que se publicado, tem que ser jogado no sistema, após ter havido todo um tramite [...]

Não sofre. Os gestores simplesmente fazem o que, se comunicam com os centros para que eles enviem os pedidos e através destes pedidos é que vai se iniciar o processo licitatório, passa pelo setor jurídico para dar o parecer jurídico, tem **toda uma formalidade de acordo com a lei.**

Hoje não, você está sentadinho, **não tem que ter acesso com nenhum fornecedor**, isso aí é uma grande vantagem. Primeiro você não sabe nem quem é. **Você não tem contato nenhum, não recebe pressão**, não tem que atender telefone, que era a única pressão que você poderia receber.

Entretanto, esta não é uma percepção unânime, pois existem prerrogativas legais que permitem a não utilização da sistemática do pregão eletrônico. Ou seja, para casos de urgência organizacionais, existe uma alternativa, a Cotação Eletrônica ou Registro de Preço, que funcionam como caminhos mais curtos para realização do procedimento licitatório, conforme apontam os seguintes relatos:

[...] **quando é uma coisa de urgência**, uma compra de um material de urgência, **a gente faz a cotação eletrônica**, a cotação é um pregão informatizado, **que tem a função como uma dispensa, só que é eletrônico**. Aí é menos dias que a gente gasta, uma cotação em uma semana a gente realiza, aí a gente utiliza a cotação eletrônica.

O registro de preço é um pregão eletrônico, que você tem um ano da ata para pedir o material. Você realiza o pregão agora em agosto e tem um ano para pedir. A gente compra, mas tem um ano para pedir. A gente licita, **é mais fácil, porque você pede o material e tem aquele valor preso por um ano**.

Evidencia-se, que problemas de planejamento são corriqueiros, ocasionando, sempre, cobranças para que o setor de compras seja mais rápido. Ou seja, a AP trabalha sem cronogramas de aquisição e com mais imediatismo, gerando pressão sobre o setor de compras, que pode ser influenciado por aspectos políticos, já que a AP é decorrente de um processo eleitoral, que carrega consigo a manutenção de posições de poder (CAUDLE; GORR; NEWCOMER, 1991; JUNQUILHO, 2004; SUN, 2005; ZIMMERMANN; FINGER, 2005; FADUL; SILVA, 2008), conforme apontam os seguintes relatos:

Na AP **sempre vai existir uma cobrança, que a equipe de licitação seja mais rápida**, isso vai ser natural. Porque a pessoa, **quando vai solicitar um produto, é porque ela está precisando há meses**. Nunca ela se planejou, **não existe um cronograma na AP** de seis meses, de três meses, **existe de imediato, tudo é pra ontem**, ela trabalha dessa forma. Quando ela pede, ela já está com falta, não foi porque ela se planejou, não trabalhou uma estratégia para adquirir. [...] Acontece até que nós estamos remetendo uma cobrança para que os setores se planejem. Então a gente fez um memorando para os setores esse mês, cobrando para que eles se planejem pelo menos terminar até dezembro, para não deixar para última hora, quando chegam os recursos demais e eles não têm como utilizar. Então a gente está fazendo o inverso, perguntando o que eles estão precisando e obrigando eles a começarem a trabalhar, e eles não ficam esperando a falta. Então a AP trabalha com a ausência, quando está precisando o produto.

Tudo é político. No sentido de que **a Administração procura**, uma vez que **ela é uma Administração decorrente de um processo eleitoral, manter uma boa imagem institucional**, para que nas próximas eleições **com essa boa imagem ela possa permanecer no poder**.

A dimensão **controle administrativo** refere-se ao controle exercido pela AP brasileira sobre o processo licitatório. Evidencia-se que a introdução do processo eletrônico de compras provocou o aumento do controle administrativo (TALERO, 2001; BOF; PREVITALI, 2007). Ou seja, o sistema contém todas as informações

referentes às licitações realizadas por intermédio dele. Tudo é registrado na ata eletrônica atrelado ao cadastro de pessoa física (CPF) e à senha, conforme apontam os seguintes relatos:

Agora aumentou o controle de todas as compras [...] antes você só ia lá ao arquivo morto, para poder você ver uma tomada de preço, um convite ou concorrência, assim pra poder saber o que aconteceu naquele período. **Agora através do sistema você sabe tudo.**

O controle aumentou. No sentido da preocupação da administração, de verificar qual material que vai ser realmente ser comprado, o orçamento se vai ter, porque o pregão eletrônico diminui os custos, porque no pregão eletrônico diminui bastante o valor de referencia.

O controle quem faz é o próprio sistema. Ele faz todo o controle, a ata, **tudo que você faz no Comprasnet, ele registra.** Acho que ele tem um **controle até mais rígido.** Porque no presencial, às vezes você não precisa colocar um carimbo, alguma coisa. Todos os seus atos são registrados com hora marcada, na ata. **Sai tudo na ata, tudo que você fizer, qualquer mensagem. Quando você vai acessar o sistema você põe seu CPF e sua senha, então ele já atrelou todos os atos que vai acontecer àquele CPF e àquela senha.** Então se eu me ausento da sala e outra pessoa vem e faz um monte de besteira, eu sou responsável, pois eu sou o agregador daquilo ali.

Além da maior rigidez, há, também, maior facilidade para realizar o controle administrativo, pois as auditorias, que, antes, necessariamente deveriam ser realizadas presencialmente, podem ser feitas de forma virtual. A autoridade competente de fiscalização da AP tem acesso ao sistema, podendo consultar os atos de um processo licitatório eletronicamente, conforme apontam os relatos:

O controle administrativo foi de certa forma, **facilitado.** Porque a controladoria geral da união, a cada dia está tendo uma maior integração com nossos sistemas. Então **muitas auditorias que eram feitas presencialmente, hoje estão sendo feitas em sua maioria de forma virtual.** Observam como nossos processos são executados e caso tenha alguma duvida em relação a algum ponto é que se faz uma auditoria presencial.

O controle ficou mais fácil para a autoridade competente, porque ele entra com a senha dele e tem acesso ao que nós fazemos. Ele acompanha lá do setor dele a abertura do pregão eletrônico. Ele tem conhecimento de quantos fornecedores estão presentes lá, o que está ocorrendo no momento da licitação, **ele não precisa estar na sala que eu estou, pode estar em qualquer parte,** pode estar fora da organização [...], ele pode estar em outro Estado, ele está acompanhando o que está acontecendo. Como qualquer cidadão pode fazer essa fiscalização. [...] O controle é feito pelo cidadão, pelo ordenador de despesa, por quem pediu o material. Tudo isso ele pode, através do momento da abertura do processo, ele está sabendo e tomando conhecimento.

A dimensão **transparência** representa a percepção de aumento ou redução da transparência do processo. Percebe-se que houve acréscimo deste atributo, um dos benefícios naturais decorrentes do *e-procurement* (TALERO, 2001; BOF; PREVITALI, 2007), pois o sistema reúne e apresenta ao público informações sobre a economia dos gastos, o que tem sido feito na AP em relação ao processo licitatório, incluindo editais, atas e propostas. Não existe mais a necessidade de deslocamento ou solicitação de documentos fisicamente nas instituições federais, conforme apontam os seguintes relatos:

Houve um aumento da transparência. É tanto que se você abrir a página da [...], você vê como que o governo está economizando através destes pregões eletrônicos.

O que nós temos de concreto é que **o pregão eletrônico tem como característica ser muito transparente. Ele possibilita que todas as pessoas estejam envolvidas ou não, no processo de aquisição de materiais possam ter total acesso ao que está acontecendo.** Nós temos uma ata eletrônica, que ela fica disponível para todas as pessoas que assim desejarem está observando o que tem sido feito na Administração Pública.

Ao final de todo o processo, até a homologação, **o pregão é mais célere. Ele é mais transparente**, em relação às demais modalidades, ele é o mais transparente de todas as modalidades, **pois qualquer pessoa acompanha online o que está acontecendo no pregão.**

Está bem mais transparente. Porque, no sistema, qualquer pessoa pode ter acesso, o Brasil inteiro pode lançar a proposta. Ele **tem acesso a edital**, ele pode estar numa cidade do interior, se ele tiver acesso à Internet, Comprasnet, ele vai ver o edital, vai lançar a proposta dele, se ele tiver um valor menor e o produto for de acordo com o solicitado no edital, ele vai poder dar o lance dele. Então eu acho que o processo fica mais, no presencial se lançava o edital no jornal de grande circulação, e aquilo não dava acesso ao Brasil inteiro. **Qualquer pessoa pode entrar e ver o que está sendo adquirido.**

Sim, transparente, sim, porque tudo que você faz está registrado, você não pode esconder nada. Toda modalidade de licitação, ela sempre teve uma ata. E o que é a ata? A ata presencial, nas outras modalidades, deveria ser assinada por todos os participantes. Então, a partir do momento que você assina uma ata, você está dando o aval. Ou então você assina e coloca restrições. Se você não põe restrição, você está aceitando o que está na ata. Então ela também é transparente. Porque a partir do momento que você tomou todo conhecimento que aconteceu no pregão, tinha ata de quatro, cinco folhas, com tudo. O sistema, ele já atrela tudo que aconteceu durante a sessão. Ele já sai registrado em ata. Não precisa você assinar, nem os fornecedores assinarem. Porque eles também têm acesso à ata, **qualquer pessoa, você próprio, pode entrar aí (no sistema) e consultar a ata de um pregão. Era uma coisa que eu não conseguia fazer, eu tinha que vir aqui, consultar.**

A dimensão **expectativas em relação à qualidade dos bens e serviços** refere-se ao atendimento da qualidade dos bens e serviço adquiridos por meio do processo eletrônico implementado. Os relatos apontam contradições e imprecisão para o cumprimento deste quesito. Em alguns casos, existe uma percepção de que há atendimento adequado, vinculado à prática de se trabalhar junto com o setor solicitante para descrever e avaliar os materiais solicitados, conforme aponta o seguinte relato:

[...] **ele tem atendido** [...] Porque agora mesmo, nos estamos fazendo um pregão ali, de equipamentos para [...], **nos chamamos quem, os solicitantes, os que fazem os pedidos no departamento, para que eles mesmos analisem no sistema, junto com o operador**, o material dele, e eles mesmos é que vão dar o parecer para dizer se atende ou não atende. [...] **quem tem o aval** e da o ultimato pra isso, o parecer dele dizendo se o material é compatível com o que foi solicitado **é o [...]** **solicitante** do departamento.

Entretanto, este trabalho em conjunto não é prática corriqueira, pois em algumas instituições, evidenciou-se que nem todos os usuários envolvidos no processo licitatório o entendem por completo, o que prejudica as especificações dos produtos e serviços, parte fundamental para obtenção da qualidade. Ou seja, foi argumentado que a falta de preocupação de outros setores no momento da descrição, provoca a obtenção de produtos e serviços de má qualidade. Outrossim, aponta-se ainda a falta de comprometimento como parte de uma questão cultural (JUNQUILHO, 2004; ANDRIOLO, 2006; FADUL; SILVA, 2008) que traz acomodação nas especificações, bem como a dificuldade em se saber o que realmente se busca adquirir, conforme apontam os seguintes relatos:

A qualidade dos produtos é diretamente relacionada à qualidade das especificações que são efetuadas. Como a grande maioria dos servidores da casa não entende de forma perfeita o processo de aquisição de materiais, eles deixam de compreender que a questão das especificações é crucial para que se realize uma aquisição de qualidade. Então hoje, **infelizmente nós temos muitos problemas relacionados à qualidade do material, mas boa parte deles poderia ser solucionada se as especificações fossem mais bem executadas.**

[...] a lei 8.666/93, fica bem claro, o menor preço. Agora o menor preço por parte de que, o que lá no setor querem com o menor preço. Então **eu tenho que especificar o produto de acordo com o que eu preciso. Eu tenho que detalhar e descrever de forma a possibilitar a aquisição do produto. Se eu descrevo mal, eu terei um mau produto**, eu vou ter uma variedade imensa. Hoje se produz um produto, uma caneta, de dez centavos a vinte reais. Se eu quero uma que possibilite eu trabalhar de 6

meses a um ano, então minha especificação tem que ser compatível com aqueles produtos que tem aquela durabilidade. **O que acontece no setor é que ele não se preocupa com isso, ele faz uma descrição muito genérica.** [...] ele não se planeja, aí ele faz uma descrição muito genérica, que participam empresas que fornecem produtos de 3 meses a 20 anos. Claro, **se eu fiz uma descrição errada, eu vou ter um produto de má qualidade.** [...] **É isso que falta cada um se preocupar,** que ele tem que fazer a sua parte. Ter essa consciência, de que a parte dele, **se ele trabalha com aquele tipo de produto, ele tem que saber a durabilidade, a garantia, assistência, tem que saber descrever esse produto para não prejudicar a AP.** [...] essa cultura, conscientização, é o que eu falo, é cultural. [...] **Você não pode ficar acomodado, sentado, esperando que aquele produto venha de boa qualidade sem você está procurando, especificar, descrever para que ele venha de boa qualidade.** O pregoeiro tem que ter essa consciência, senão, ele vai comprar produtos de má qualidade, vai ter dificuldade durante o processo licitatório. Vai ter dificuldades: primeiro não vai conseguir cadastrar um processo que atenda a AP, pois há um universo muito grande por aí a fora de qualidade.

A dificuldade é o usuário saber o que quer. Por isso a demora. Se ele soubesse exatamente o que ele quer, e conseguisse passar isso para a gente, mesmo que não tivesse, a gente tem acesso rápido hoje em dia para a criação disso. **Tem um jargão dentro da licitação que é o seguinte: quem pede mal, especifica mal e compra mal.**

[...] **nós temos dificuldade** em que, **nas especificações das licitantes,** dos solicitantes, muitas vezes eles dizem assim: eu quero comprar uma máquina copiadora, certo? Então a fotocopidora eles botam assim: que tenha um volume mensal de 15 mil folhas e botam só assim, não botam outras especificações, entendeu? **Para que nós possamos comprar um material bom, um ótimo [...] precisa melhorar as especificações.**

Outra questão que influencia as expectativas em relação à qualidade dos bens e serviços ocorre quando a licitação requer amostra prévia para aferimento das especificações. Evidencia-se que é necessária atenção especial, pois nem sempre os fornecedores entregam o produto solicitado como deveria. Além disso, outro problema associado às amostras acontece devido a, justamente, uma das prerrogativas para implantação do processo eletrônico de compras, ou seja, a maior abrangência do processo licitatório. Assim, caso o fornecedor esteja em uma localização distante da instituição federal que está realizando o pregão eletrônico, a amostra demora um tempo a mais até chegar, algo que não ocorria quando os fornecedores eram só locais, conforme apontam os seguintes relatos:

[...] **quando precisa de amostra, tem que aceitar com muita atenção, porque se não aceitar com muita atenção, muitos querem vender gato por lebre.**

Esse é um problema que ele falou com relação às amostras. **Quando é uma coisa com muitos itens, tem que pedir amostra. Essa questão do produto ter melhorado ou não, é relativo, porque, quando a gente fazia**

pregão presencial ou tomada de preço, só tinha uma vantagem, que por exigir a presença do licitante, **os licitantes eram mais locais, eles não vinham de longe**, como pode ser feito agora. Então qual era **a facilidade disto aí, quando você solicitava uma amostra, no mesmo dia estava à amostra aqui**. Com o pregão eletrônico, quando a gente solicita a amostra à gente tem até que colocar no edital, 5 dias, porque a gente tem que ver os percalços que pode acontecer. Agora, existe a dificuldade que é maior.

As dimensões identificadas evidenciam que os fatores institucionais presentes no *e-procurement* brasileiro têm impulsionado mudanças em mecanismos e características do processo (CORDELLA, 2007), mas, ainda, com limitações culturais. Em termos econômicos, a orientação está em concordância com os princípios da Reforma da Administração Pública (OSBORNE; GAEBLER, 1995; BRESSER-PEREIRA, 1995). Em termos organizacionais, observam-se impactos políticos no funcionamento (CAUDLE; GORR; NEWCOMER, 1991; SUN, 2005). Ou seja, permanecem traços culturais (JUNQUILHO, 2004; ANDRIOLO, 2006; FADUL; SILVA, 2008) e pressupostos legais que limitam o os benefícios do processo eletrônico de compras.

Logo, percebe-se que as propriedades institucionais das instituições públicas brasileiras afetam os resultados do processo de forma positiva e negativa, influenciando o processo decisório e as rotinas associadas ao *e-procurement* (BOLGHERINI, 2007). Outrossim, a percepção de maior controle e transparência administrativa conduz a um aumento de poder (ZIMMERMANN; FINGER, 2005) em direção à AP, que, mesmo assim, não se traduz em uma mudança de mentalidade (FOUNTAIN, 2001b) em todas as instituições federais investigadas.

4.1.4 Dimensões referentes à Administração Pública e usuários

A partir dos resultados, foi possível identificar três dimensões relacionadas à fatores relativos à Administração Pública e aos usuários do *e-procurement* nas instituições paraibanas: **(a) capacitação; (b) satisfação com o e-procurement e (c) resistência**.

A dimensão **capacitação** para utilização da sistemática eletrônica de compras representa um dos fatores críticos para o sucesso deste tipo de iniciativa (KAWALEK *et al.* 2003 apud HENRIKSEN; MAHNKE, 2005). Ou seja, o treinamento é um requisito para operacionalização do sistema, representando um pressuposto

na implantação deste tipo de iniciativa (TALERO, 2001). Evidencia-se que a capacitação é um elemento contraditório, não ocorrendo da mesma forma e com a mesma frequência nas instituições federais pesquisadas. É certo que, antes da implantação, há a necessidade legal de realização de capacitação para pregoeiros e equipe de apoio. Em alguns casos, existe frequência nestas iniciativas, objetivando constante atualização das habilidades, conforme apontam os seguintes relatos:

[...] depois, que foi implantado o Comprasnet, nós tivemos que fazer cursos, para nos atualizarmos dentro do sistema e para que pudéssemos iniciar as compras através dos pregoes. Nós tivemos treinamento no ano de 2007 duas vezes, no início e no final. Esse ano nós tivemos uma vez. [...] **Tem constância na capacitação**, agora vai depender do bom funcionário que se capacitar e do pregoeiro que quer ver sua equipe capacitada.

A capacitação ocorre todo ano, primeiro que tem modificações no Comprasnet, **a gente tem sempre que está se atualizando.**

Aqui existe, um dia no ano, que nós temos que dar uma palestra a todos os funcionários que fazem parte do [...]. **Tomar conhecimento de licitações, o que nós trabalhamos com licitação.** Mas as pessoas nunca param um dia para planejar o que é necessário durante o ano. **Culturalmente, na AP existe certa dificuldade para treinamento. Não é o nosso caso.** Nas demais, eu tenho percebido uma dificuldade de fazer o treinamento para as equipes de licitação. Até porque estamos com obras, e os processos licitatórios precisam ter bastante detalhe. **Todos que estão trabalhando em conjunto têm que estar atualizados**, seja em legislação, sistema, conhecimento, o que está ocorrendo ao redor lá fora. Nós temos que ter renovação, nós **estamos fazendo curso pelo menos duas vezes por ano, seja o pregoeiro, quem trabalha com contratos, seja equipe de apoio.** Todos nós fazemos cursos privados e públicos, do próprio [...], ministrado pelo próprio [...], pelos órgãos de inspetoria, e temos também cursos particulares. Nós temos revistas de assinatura você aqui pode olhar atrás tem a [...] que é a melhor revista de licitações e contratos. Fica sempre na minha mesa essas revistas, para que eu leia, a assinatura é mensal, trata de licitações. [...] **A gente dá uma palestra durante o ano para eles (demais setores) explicando que existe uma legislação**, que obrigam eles a fazer à parte requisitória, que eles têm que descrever o produto de forma detalhada, que o objetivo seja a durabilidade, a qualidade do produto. **Nós nos colocamos a disposição para orientá-los.**

Em outros casos, evidencia-se que tanto não há reforço no treinamento como o mesmo não é repassado para os demais envolvidos no processo de compras, ocasionando problemas na execução da licitação, conforme apontam os seguintes relatos:

O treinamento não é passado para todos. Acho que, às vezes, **é uma questão de gerencia mesmo**, uma debilidade da gerencia. Porque, assim, independente do tamanho do órgão ou não, se eu desse uma orientação, por exemplo, a gente sempre fala com a mesma pessoa de um setor, com a mesma em outra. Tem umas pessoas definidas que são os elos. Essa pessoa deve ser qualificada, porque **o fato de comprar, não é só comprar, entendeu, ela tem que ser gabaritada para isso.** Como isso não existe, **já chega errado para mim.**

Necessariamente para exercer a atribuição de pregoeiro, **a lei exige que o servidor esteja capacitado.** No entanto, **essa capacitação não é feita de forma regular**, não foi feita o reforço dessa capacitação.

A dimensão **satisfação com o e-procurement** representa as percepções sobre a introdução do *e-procurement* nas instituições federais. Evidencia-se que a percepção de que o pregão tornou o processo licitatório mais rápido não é geral. Ainda existe a preferência pela realização dos procedimentos de compra por meio das modalidades anteriores ao pregão eletrônico. Existe, uma diferença de percepção entre o setor de compras e os demais que realizam as requisições, conforme aponta o relato a seguir:

Os outros setores reclamam com relação aos prazos, mas os prazos são estipulados pelo próprio Comprasnet, publicação, preparação de edital. Então tem a morosidade normal de um processo. **A maioria preferia a forma de fazer anterior, porque eles achavam que o processo era mais rápido, mas** eu não vejo o que era mais rápido, **eu acho o eletrônico mais rápido e mais seguro.** Antes você passava numa mesa de licitação um dia inteiro, quando tinha, por exemplo, 102 itens, você passava 3 dias. Hoje com o Comprasnet, você faz 100 itens em um dia.

Existe também a percepção de que a satisfação com o *e-procurement* está associada à preferência por transparência, concorrência e celeridade do processo. Em contrapartida, aponta-se que a inclinação por vícios no processo (FADUL; SILVA, 2008) está ligada à utilização dos procedimentos anteriores ao pregão eletrônico e implantação do Comprasnet, conforme aponta o relato a seguir:

A percepção que eu tenho é **que quem gosta de disputa, de concorrência, de transparência, de celeridade no processo, e quem pensa na AP de que ela tem que prestar bons serviços à população, de forma que ela facilite o acesso ao cidadão, elas são favoráveis ao Comprasnet**, a essas legislações que chegaram. Agora **quem está acostumado com vícios, corrupção, desonestidade, ou acomodação. Tem pessoas que são acomodadas, que querem permanecer com aquela lei ultrapassada de dez anos atrás, vinte anos atrás e que não traz nada de novidade e não está diretamente ligada ao que está acontecendo hoje**, no presente. Então essa pessoa vive no passado, e

esse passado precisa ser modernizado. A AP tem que acompanhar essa modernização. **O Comprasnet veio para isso, o Pregão Eletrônico trouxe essas ferramentas. Eles facilitam que as pessoas renovem seus conhecimentos.** Quem quer adquirir novos conhecimentos, quem está propício a isso, a AP está possibilitando isso, ela trouxe isso.

A dimensão **resistência** refere-se ao desconforto inicial com a implantação do *e-procurement*. Percebe-se que a mudança introduzida causou estranheza, além de promover a necessidade de maior formalização dos processos que ainda não se encontra totalmente resolvida, pois, mesmo assim, nem sempre se realiza a pesquisa de mercado adequada para o enquadramento correto de orçamento, conforme apontam os seguintes relatos:

Toda mudança ela causa estranheza. Tudo que você muda na vida. **Quando implantaram o pregão eletrônico, a gente ficou um pouco cabreiro. Eu não gostava, porque eu gosto de contato com as pessoas, daquela briga, no bom sentido, da discussão, de quem dá mais.** Eu adorava chegar à sala assim e ver, sala cheia, eu dizia “eita, vai dar cacete aqui, de todo jeito”. E eu gostava. Toda mudança, demora um tempinho para se adaptar.

Sempre existe uma resistência a implantação de novas formas de realização dos procedimentos. Mas em geral os maiores problemas não ocorrem na execução do processo, é mais na questão de formalização. **Hoje está sendo exigido que a especificação seja mais bem executada, que a pesquisa de preço seja feita de forma a refletir o valor de mercado.** Porque muitas vezes os orçamentos são colocados no processo funcionando mais como um ritual para andamento do processo. **Não necessariamente aquilo lá está refletindo o preço de mercado,** é mais uma obrigatoriedade que deve ser incluída para que o processo ande.

Não se evidencia consenso nos relatos em todas as dimensões identificadas, o que reflete em diferentes interpretações de cada ator organizacional para com o *e-procurement*. A capacitação dos usuários, um dos fatores críticos necessários para o sucesso deste tipo de iniciativa, (KAWALEK *et al.*, 2003 *apud* HENRIKSEN; MAHNKE, 2005), mostrou-se contraditória nas instituições pesquisadas, ou seja, não houve consenso quanto a frequência e envolvimento de todos os envolvidos, demonstrando fragilidade em uma ação necessária e importante quando da implantação de uma nova ferramenta de trabalho.

Outrossim, evidenciam-se diferentes percepções associadas à satisfação do usuário, que, positivamente liga-se à perspectiva de melhoria do processo (COULTHARD; CASTLEMAN, 2001; TALERO, 2001; HENRIKSEN; MAHNKE, 2005;

BOF; PREVITALI, 2007) e, negativamente, dizem respeito à manutenção de práticas relacionadas com os anacronismos, vulnerabilidades, assimetrias e deficiências presentes nos traços culturais brasileiros que são incorporados na AP (JUNQUILHO, 2004; ANDRIOLO, 2006; FADUL; SILVA, 2008). Como consequência, evidenciou-se resistência e desconforto inicial com a implantação do *e-procurement*.

4.1.5 Dimensões referentes ao *e-procurement*

A partir dos resultados, foi possível identificar seis dimensões relacionadas a fatores relativos ao *e-procurement* nas instituições federais situadas no estado da Paraíba: **(a) integração; (b) celeridade; (c) desenvolvimento institucional; (d) especificações e recebimento dos bens e serviços a serem licitados; (e) ferramentas do sistema; (f) estrutura tecnológica.**

A dimensão **integração** refere-se à necessidade de que o processo esteja integrado com a infra-estrutura de informação já existente (DAVILA *et al.*, 2002) e em consonância com os processos burocráticos (LEUKEL; MANIATOPOULOS, 2005; HENRIKSEN; MAHNKE, 2005; SOMASUNDARAM; DAMSGAARD, 2005; BOF; PREVITALI, 2007). Percebe-se que existe uma integração em termos de sistemas, ou seja, o Comprasnet é atrelado ao Sistema de Informações da Administração Pública (SIAP). Além disso, oferece as ferramentas necessárias para execução dos procedimentos licitatórios, facilitando o trabalho, conforme aponta o seguinte relato:

Nosso sistema é atrelado ao da AP federal, o SIAP. A partir do desenvolvimento do Comprasnet, a AP integrou com o sistema. O que eu vejo é que facilitou o nosso trabalho. Porque o Comprasnet tem todas as ferramentas para que eu possa verificar se os fornecedores possam participar do certame. Se eles estão habilitados ou não, se tem documentação. Se eles estão cadastrados, o Comprasnet obriga o fornecedor a se cadastrar. Ele tem que acessar, a partir do momento do acesso ele vai cadastrar seus dados, suas informações, eu vou ter uma gama maior de informações do fornecedor, eu sei quem está lá como acionista, eu não preciso visualizar o contrato social e nem pedir que a empresa traga, eu visualizo no próprio acesso do Comprasnet, está lá o acionista, o percentual de acionista, o endereço da empresa, o telefone, a localização, o que anteriormente não permitia esse acesso todo.

Todavia, em termos burocráticos, ainda se evidenciou que existem casos que apresentam dificuldades. Ou seja, procedimentos internos associados à AP limitam a integração do *e-procurement* em todas as fases do processo, conforme aponta o relato a seguir:

Essa fase de integração a gente encontra certas dificuldades. Uma vez que o processo sai do setor de licitações, vai para ser homologado e, à vezes, o [...] não está na instituição, então o processo acaba demorando um tempo a mais para ser concluído.

A dimensão **celeridade** emergiu dos dados representando o potencial do *e-procurement* em termos de agilidade e contribuição para comprar melhor (COULTHARD; CASTLEMAN, 2001; THOMSON; SINGH, 2001; VAIDYA *et al.*, 2002; ANDERSEN; JUUL; PEDERSEN, 2003; LEUKEL; MANIATOPOULOS, 2005). De forma geral, os relatos apontam para benefícios no processo de negociação das propostas, já que não há mais contato com os fornecedores, diminuindo pressões que eram recebidas pessoalmente. Além disso, vem sendo possível obter redução dos preços ofertados, gerando economicidade, conforme apontam os seguintes relatos:

Ele **trouxe o benefício de você obter melhores preços. Está mais rápido** [...]

Para mim a transparência e, **outro benefício é em relação à economicidade.**

O primeiro é a rapidez do processo, o segundo é não ter mais os contatos com fornecedor [...], não tem mais isso, ou seja, não tem ninguém para ficar perturbando.

Entretanto, a celeridade obtida com o *e-procurement* torna-se relativa quando a licitação envolve muitos itens e requer amostra dos produtos. Embora tenha sido ressaltado que isto ocorre em poucas oportunidades, nesse caso, há uma inversão da situação, que torna o processo mais lento e oneroso se os fornecedores não estão na mesma região que a instituição que está realizando o pregão eletrônico. Ou seja, ao mesmo tempo em que torna o processo mais célere, também o limita, conforme aponta o seguinte relato:

O processo se torna rápido, mas é relativo. Na maioria dos casos ele é mais rápido. Mas, **por exemplo, quando você vai fazer uma compra com muitos itens, que precisa amostra, ele se torna muito mais lento, dez vezes mais lento. Aí ele inverte a situação. Os concorrentes de outras regiões já têm mais dificuldade e onera mais para eles participar nesse caso.** Porque a gente pede amostra e eles têm que enviar. Caso não seja aceita, a gente vai chamando sucessivamente, e torna-se mais oneroso para ele e, conseqüentemente para nós. **Aí você me pergunta, porque mesmo nesses poucos casos ainda se usa? Porque são alguns casos, como eu te falei, é uma minoria. A grande maioria ele é vantajoso no sentido tempo.** Além disso, a lei determina que seja preferencialmente, caso não seja utilizado, a gente tem que fazer alegações que praticamente não cabe mais.

A dimensão **desenvolvimento institucional** emergiu dos dados, representando o *e-procurement* como catalisador de mudanças para a AP (TALERO, 2001). Ou seja, ela se moderniza, diminuindo o trabalho baseado em papel do processo de compras tradicional (MAcMANUS, 2002), contribuindo para a integração e maior transparência dos procedimentos, conforme apontam os seguintes relatos:

Outro (*benefício*) que vejo também é em relação ao próprio **desenvolvimento da instituição. Ela se moderniza, as formas eletrônicas, a tecnologia que a gente está implantando**, isso faz com que a cada dia se modernize mais a organização.

A parte documental ficou mais fácil, a gente não precisa mais ficar fazendo a conferencia daquele monte de envelope. Você fica menos exposto, a coisa fica mais integrada, mais transparente, todo mundo vê o que todo mundo está fazendo.

Embora promova as potencialidades evidenciadas, o *e-procurement* nas instituições federais também apresenta dificuldades. Exemplo disto são as **especificações e recebimento dos bens e serviços a serem licitados** (ver também dimensão expectativas em relação à qualidade dos bens e serviços, seção 4.1.2). Ou seja, a análise das propostas no sistema se mostra problemática, já que as especificações não são feitas a contento. Somado a isso, tem-se a questão do recebimento do material, que requer cuidados especiais, pois, nem sempre o que é comprado é entregue pelo fornecedor como deveria. Aponta-se que, em alguns casos, existem empresas que tentam onerar a AP, uma vez que são forçados a vender com o menor preço possível para ganhar o pregão eletrônico, conforme apontam os seguintes relatos:

[uma das principais dificuldades é...] de analisar as propostas no sistema e também quando vão fazer a aceitação do material.

Todo processo, a dificuldade maior que a gente tem é na hora da entrega do material. Porque na hora do pregão eletrônico, você não está vendo o tipo de bem que você adquiriu. Quando chega na hora de verificar na hora da entrega do material, tem coisa que você pede amostra, outras não. Aí **você recebe um lote de caneta**, você não vai testar todas as canetas. No meio deste lote de canetas, vêm muitas que estão falhando. Então é do próprio fornecedor que tenta burlar a licitação, por ver que é um pregão eletrônico. Então ele tenta passar coisas de segunda qualidade. Então a gente passa por essa situação, por ter que comprar num valor menor, e eles querendo ganhar, então como é pregão pro governo, aí vamos colocar, aí cabe a instituição verificar e não aceitar.

A falta de planejamento, de cronograma, dos setores que fazem a requisição de materiais, de serviços, de bens, falta esse planejamento. Eles tomarem conhecimento do que se quer, do que precisam. **A descrição, a especificação, tem que estar sendo cobrando deles, sempre exigindo e não deveria ser dessa forma.** Todo o trabalho deveria vir de forma a facilitar o pregoeiro, a comissão, a quem trabalha com licitação. **Isso é o maior impasse que eu tenho verificado.** Também a acomodação de alguns fornecedores, que formam empresas ou grupos que visam sempre tirar o maior benefício da AP. Existe empresas, setores por partes de fornecedores que tomam posições questionáveis, sempre em benefícios próprios, não visualiza que a AP precisa daquele serviço. Isso aí existe ainda. [...] Exemplo é o setor de gás, que a gente abre uma licitação, e como é específica, só existe um fornecedor, e ele coloca um preço altíssimo. Isso existe sim ainda. Ou falta uma maior vontade participar, ou **esses grupos estão tratando a AP de forma a se beneficiar.** [...]

Fornecedor certo é vício. Pela variedade de produtos e especificações, eles têm especificações variadas. Pela quantidade de fornecedores em cada pregão, não tem como um determinado fornecedor ganhar sempre. Isso existe, mas tem reduzido pela concorrência, pela disputa, pela transparência e pelo próprio sistema cujo fechamento é aleatório. Ou seja, o que estiver na frente na hora do fechamento é quem ganha. Se o valor estiver inferior ao valor de referencia, ele pode aceitar. Você não toma conhecimento de quem está participando, só existem os valores.

Uma parte das dificuldades que ocorre nas especificações explica-se com a dimensão **ferramentas do sistema**. Evidenciou-se que um requisito legal dentro do portal Comprasnet, o chamado Catálogo de Materiais (CATMAT), representa uma limitação na realização do *e-procurement*. Esta ferramenta tem o objetivo de atrelar as aquisições a códigos previamente cadastrados de produtos e serviços. Ou seja, busca-se ter descrições previamente cadastradas com a finalidade de facilitar o trabalho de especificação. Todavia, na prática, percebe-se que esta sistemática tem proporcionado empecilhos, sendo apontado como falho. Ou seja, aparentemente não há uma abertura e atualização apropriada, assim como o cadastramento para novos produtos se mostra problemático, representando uma dificuldade do

processo, já que são regras que ficam ocultas e com poder aumentado (FOUNTAIN, 2001b), conforme apontam os seguintes relatos:

[...] **o Catmat, ele descreve, mas descreve de forma genérica.** Existe o edital, o edital é onde você tem que trabalhar a especificação do objeto. **O Catmat dá uma descrição que permite cadastrar o produto, com uma numeração.** Mas, aquele produto, como eu falei, um armário, ele pode ter garantia de 7 anos, como pode ter de 6 meses. Então ele vai dar uma forma genérica, e que eu vou descrever, no edital. A preocupação é que, no edital, eu tenha a descrição para que o fornecedor visualize o que eu quero.

O Catmat é para pesquisar o produto. É muito falho. O Catmat, a função dele é legal também, porque você só consegue fazer a licitação com o código que você busca no Catmat. Quando você vai lançar a licitação, tem uma tela que aparece lá, código do serviço ou código do material, então você tem que colocar isso aí, **você é obrigado a trabalhar com o Catmat. Só que quando você quer um determinado material que não consta lá, você quer escrever um novo material, é terrível, tem que ligar para Brasília, é terrível cara, às vezes demorava 15 dias.** Embora hoje em dia, esteja melhor.

O mais grave é com relação a esses códigos do Comprasnet. Eu acho que eles deveriam ter uma abertura maior. **Às vezes a gente precisa de algo específico para determinado produto. A gente não encontra o código, é uma dificuldade.** Eu acho que o Comprasnet, com relação a esses códigos, precisa ter, realmente, uma atualização maior. **Às vezes o produto não é nem novo, todo ano a gente faz essa compra, e todo ano a gente fica com dificuldade no código,** se já viram que esse código foi lançado, eles deveriam ter essa abertura para você continuar lançando. Aqui a gente tem uma gama de produtos que os códigos são muito difíceis de encontrar. **Eu acho que eles deveriam ter essa abertura, para que a gente pudesse lançar os produtos, que eles cadastrassem esses produtos.** Mesmo os produtos sendo corriqueiros eles não cadastram.

O catálogo de materiais é um ponto bastante complicado nesse processo de aquisição. O que tem acontecido é que esse catálogo **não tem sido atualizado com a devida coerência, porque observamos a necessidade de uma constante adaptação nossa ao que está catalogado,** de maneira que **as especificações têm apenas se aproximado do que a gente coloca no termo de referencia.**

Ademais, outra dificuldade encontrada refere-se à dimensão **estrutura tecnológica**, que representa os problemas decorrentes do sistema Comprasnet. Nem sempre ele funciona a contento, ocorrendo quedas e lentidão na sua execução, conforme aponta o relato a seguir:

O único problema que você encontra no pregão, às vezes, é que cai o sistema, aí você para. Às vezes que o sistema está lento, isso dificulta o andamento da coisa.

Algumas dimensões identificadas corroboram com os benefícios apontados na literatura (COULTHARD; CASTLEMAN, 2001; TALERO, 2001; THOMSON; SINGH, 2001; VAIDYA *et al.*, 2002; ANDERSEN; JUUL; PEDERSEN, 2003; LEUKEL; MANIATOPOULOS, 2005; BOF; PREVITALI, 2007). Todavia evidencia-se também que o *e-procurement* público carrega consigo riscos, confirmando que as TICs nem sempre são capazes de gerar os efeitos esperados (AVGEROU, 2000). Além disso, percebe-se que a AP possui uma variedade de objetivos que nem sempre se relacionam apenas com questões econômicas (LEUKEL, MANIATOPOULOS, 2005; FOUTAIN, 2001b), comprovando que o processo eletrônico de compras públicas não é uma iniciativa fácil de ser implementada, pois ele carrega consigo uma série de dificuldades.

4.2 Processo Eletrônico de Compras em Instituições Paraibanas

Nesta seção, inicialmente explora-se o histórico de implantação do *e-procurement* no Estado da Paraíba (seção 4.2.1). Em seguida, apresentam-se as dimensões obtidas a partir da coleta dos dados empíricos (seções 4.2.2, 4.2.3, 4.2.4 e 4.2.5), utilizando-se da análise de conteúdo qualitativa (GLÄSER; LAUDEL, 2009), que servirão como auxílio para a interpretação e compreensão do processo eletrônico de compras paraibano na perspectiva da “dualidade da tecnologia” (capítulo 5 desta dissertação).

4.2.1 Histórico

Buscando a adoção de um modelo gerencial de governo, o processo eletrônico de compras no Estado da Paraíba teve como marco inicial o decreto n. 23.865 (PARAÍBA, 2003) (também conhecido como Proestado), publicado no ano de 2003, que define as diretrizes para a reforma do governo paraibano. Esta medida legal prevê a reforma em dez eixos de atuação, como a redefinição da estrutura organizacional e administrativa, em todos os níveis do Poder Executivo Estadual, buscando assegurar eficiência e eficácia às ações governamentais, assim como redução de custos e a prestação de serviços públicos de qualidade aos cidadãos.

Um dos eixos de atuação refere-se à revisão, modernização e consolidação da contratação de fornecedores de bens e/ou serviços pela administração do Poder Executivo Estadual, em todos os níveis, buscando garantir uniformidade, eficiência e economicidade segundo parâmetros e critérios objetivamente fixados.

Assim, no ano de 2006, com a publicação do decreto n. 27.010 (PARAIBA, 2006), que dispõe sobre a regulamentação do Sistema de Compras do Governo do Estado da Paraíba - instituído através da Lei Complementar estadual n. 67, de 2005 (PARAIBA, 2005a) -, criou-se o órgão denominado Central de Compras, vinculado à Secretaria de Administração, objetivando a centralização das aquisições de bens, materiais e serviços da Administração Pública Direta e Indireta do Governo do Estado da Paraíba (Figura 6). A finalidade é obter maior concentração em volume nas transações e redução dos preços ofertados pelos licitantes. Antes da implantação desta sistemática, o processo ocorria em cada unidade governamental, ou seja, de forma descentralizada e essencialmente manual.

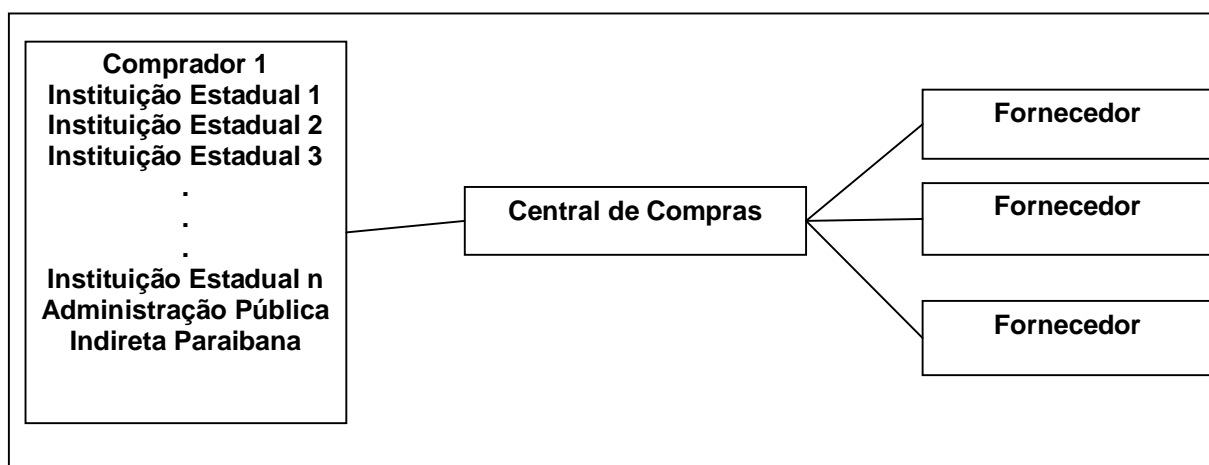


Figura 6 – **Mediação do Processo de Compras por meio da Central de Compras**

Fonte: Adaptado de Santos (2004, p. 159)

O *e-procurement* no Estado da Paraíba foi, então, implantado de forma incremental. A Secretaria de Administração da Paraíba foi a primeira a receber e efetuar o processo licitatório por meio da Central de Compras. Em seguida, as secretarias de Planejamento e Gestão, Finanças, Receita Estadual, Comunicação Institucional, Cidadania e Justiça, além da Casa Civil, Controladoria Geral do Estado, Procuradoria Geral e Gabinete Militar passaram a fazer uso da sistemática eletrônica. Ao longo do tempo, as demais secretarias e órgãos estaduais paraibanos foram inseridos na Central de Compras.

No Estado da Paraíba, o processo eletrônico de compras é mediado por meio do portal eletrônico na internet denominado Central de Compras (<http://www.centraldecompras.pb.gov.br>). Esta tecnologia foi implantada com o objetivo de gerir e tornar o processo de aquisição de bens e serviços pela administração estadual paraibana mais transparente. Embora tenha sido um dos últimos estados a implantar um portal eletrônico na internet, a iniciativa paraibana, iniciada em fevereiro de 2006, foi premiada no 11º Prêmio Excelência em Inovação na Gestão Pública, realizado pelo Congresso de Inovação na Gestão Pública — CONIP -, em junho de 2008, vencendo na modalidade Iniciativa de Sucesso (maior prêmio, como destaque do ano de 2008 nesta categoria) (PARAIBA, 2008). A implantação do sistema para o processo eletrônico de compras paraibano baseia-se na experiência de outros estados, como o Mato Grosso do Sul, que realizaram esta mesma iniciativa (PARAIBA, 2005b). A seguir, apresentam-se as dimensões referentes à justificativa para uso do processo eletrônico de compras a partir dos dados coletados.

4.2.2 Dimensões referentes à justificativa para uso do e-procurement

De forma geral, a justificativa para utilização do processo eletrônico de compras pelas instituições estaduais paraibanas pode ser dividida em três dimensões: **(a) jurídico-legal, (b) econômica e (c) melhoria do processo licitatório.**

A dimensão **jurídico-legal** refere-se à utilização do processo eletrônico de compras motivadas por imposições legais (BRASIL, 1993; 2002; PARAIBA, 2003; 2005a; 2006) e determinações governamentais, adaptando-se ao chamado sistema gestor de compras do Estado. Ou seja, não se trata de uma ação própria ou voluntária de cada instituição estadual, mas, sim, de uma imposição amparada por uma estratégia de governo (BOF; PREVITALI, 2007), conforme apontam os seguintes relatos:

[...] foi assinado um **decreto** e a gente tem que cumprir.

[...] se deve pela **prescrição legal**.

Num primeiro momento é uma **imposição legal** [...]

O processo eletrônico de compras é utilizado por esta secretaria onde eu trabalho em virtude de **adaptação ao sistema gestor de compras do Estado**, que passou a ser nos últimos 3 ou 4 anos para cá, todo feito de forma online, eletronicamente.

Começou a Central de Compras a ser **exigido por lei**. Todo meio de licitação de compras e serviços passar pela Central de Compras.

Por exigência do próprio Governo do Estado através de decreto em que foi criado o Sistema Gestor de Compras para que o mesmo desse suporte para que todas as secretarias adquirissem materiais permanentes, de consumo e serviços na forma que não infringissem a lei 8.666/93 e suas alterações [...].

A dimensão **econômica** refere-se à busca por melhores indicadores financeiros por parte do Estado paraibano, ou seja, almejam-se melhores preços nas negociações de forma a obter redução de gastos nas aquisições efetuadas (COULTHARD; CASTLEMAN, 2001; TALERO, 2001; BOF; PREVITALI, 2007), conforme apontam os seguintes relatos:

[...] no processo eletrônico se verifica com mais ênfase, com mais nitidez, a história de **buscar o menor preço**.

O que se busca é concentrar o administrador em **obter a melhor proposta de preço** [...]

A dimensão **melhoria do processo licitatório** refere-se à tentativa de tornar o processo mais célere, ágil, transparente e sistematizado, objetivando redução de tempo gasto para as aquisições dos bens e serviços comuns contratados pela Administração Pública paraibana (COULTHARD; CASTLEMAN, 2001; TALERO, 2001; HENRIKSEN; MAHNKE, 2005; LEUKEL; MANIATOPOULOS, 2005; SOMASUNDARAM; DAMSGAARD, 2005), conforme apontam os seguintes relatos:

Para que haja **mais transparência**, tanto junto à controladoria, quanto junto ao próprio Estado.

[...] **a nível de agilidade é uma coisa fantástica**, porque os pregões, essa parte de licitação é muito burocrática e quando você consegue colocar isso eletrônico ela se torna mais ágil.

[...] tirar ele (*o administrador público*) daquela rotina manual, repetitiva, **o máximo possível que puder ser sistematizado**, pelo meio eletrônico, mais liberalidade vai ter o administrador na tomada de decisão, quanto a seu tempo, vai otimizar a capacidade e o potencial dele. Agora o que se busca dentro de governo sempre é **sistematizar**, sempre é **otimizar os esforços**, para que com menos trabalho se possa obter mais resultado.

Pode-se perceber nestas três dimensões a preocupação com fatores gerenciais e jurídicos. Os relatos apontam para uma convergência de pensamento associada aos princípios propostos pelo movimento de reestruturação da Administração Pública (NGP) (BRESSER-PEREIRA, 1995; BRESSER-PEREIRA, 1996; BRESSER-PEREIRA, 1998; OSBORNE; GAEBLER, 1995; MARTINS; IMASATO; PIERANTI, 2007; PIERANTI; RODRIGUES; PECI, 2007; FADUL; SILVA, 2008), presentes na reforma gerencial implantada pelo governo paraibano (PARAIBA, 2003).

Conceitos como agilidade, redução de custos e busca de maior transparência na alocação de recursos (POLLIT *apud* ARMSTRONG, 1999) foram evidenciados como justificativa para implantação de um processo eletrônico de compras no Estado da Paraíba, ou seja, a ênfase é nos aspectos econômicos (PIERANTI; RODRIGUES; MARTINS; IMASATO; PIERANTI, 2007; PECI, 2007; FADUL; SILVA, 2008). Ademais, percebe-se a necessidade de explorar novas formas de comunicação, objetivando a melhoria na qualidade e eficiência da Administração Pública paraibana (GRÖNLUND, 2002; SANCHEZ, 2003; CORDELLA, 2007).

4.2.3 Dimensões referentes às propriedades institucionais

A partir dos resultados, foi possível identificar seis dimensões relacionadas às propriedades institucionais das instituições paraibanas: **(a) mudança de mentalidade, (b) reestruturação do trabalho, (c) responsabilidade pública, (d) aspectos políticos, (e) controle administrativo e (f) transparência.**

A dimensão **mudança de mentalidade** indica que o processo eletrônico tem sido capaz de modificar a mentalidade existente. Ou seja, existe um entendimento de que o processo tem mais credibilidade, é mais célere e ágil, o que proporciona um cuidado maior tanto no cumprimento da lei como em relação à documentação, já que o processo é tido como mais transparente e sem possibilidade de desvios. Não se percebe, todavia, apreciação de aspectos mais subjetivos, como recomenda Junquilho (2004), mas, sim, ênfase em elementos técnicos, conforme apontam os seguintes relatos:

A mentalidade está mudando [...] as pessoas estão respeitando mais a lei [...]

[...] principalmente do ponto de vista do interesse da Administração Pública pela **celeridade**, que o processo impõe, admite [...] É de interesse do gestor ver as suas iniciativas sendo levadas a pleno efeito num prazo curto de tempo.

É um universo totalmente diferente, é um universo onde, fica mais **transparente** para todos que fazem parte da administração ter acesso e ver o que está sendo comprado pelas demais secretarias. **Muda a mentalidade das pessoas.**

[...] está tendo **mais cuidado a nível de documentação**, principalmente.

Ele (*o processo eletrônico*) tem dado **mais credibilidade ao sistema de compras**, em virtude do controle ser público, a partir da hora da publicação de edital, publicação de número de pregão, acesso ao público através da Internet, com o site do Estado. Então, ele se transformou **transparente**, e evidentemente, segundo pelo aspecto jurídico, **sem possibilidade de desvio** qualquer.

A mudança de mentalidade também está associada a uma maior responsabilidade pública, pois o sistema de regras em relação à documentação está mais rigoroso, objetivando o cumprimento das normas estabelecidas. Isto evidencia que a criação de mecanismos voltados para a responsabilização dos atores políticos (PIERANTI; RODRIGUES; PECL, 2007) está presente no processo eletrônico de compras públicas, conforme aponta o relato a seguir:

Eu poderia dizer que houve uma **maior responsabilidade pela coisa pública**, pelo encaminhamento do processo ser todo perfeito a nível de documentação, a nível de cumprir todas essas regras.

A dimensão **reestruturação do trabalho** refere-se à mudança na modalidade de licitação utilizada e a forma de operacionalidade do processo, que deixou de ser realizado apenas de forma manual e na própria secretaria, passando a ser centralizado em um órgão específico do governo paraibano. A centralização representa uma das possibilidades em termos de gestão do *e-procurement* (COULTHARD; CASTLEMAN, 2001; SOMASUNDARAM, 2004). No caso paraibano, está de acordo com os objetivos de redução de preço baseado no volume de compras, conforme apontam os seguintes relatos:

A diferença é a **modalidade e utilização do sistema**.

O processo **era realizado manualmente** [...] todos os **processos** do estado tem que **passar pela central de compras**.

A dimensão **aspectos políticos** representa a influência que o processo eletrônico pode sofrer das ações político-organizacionais presentes nas instituições paraibanas. Alguns relatos apontaram que a lei determina as opções dentro do *e-procurement*.

Não, porque **a lei é bem clara**. Ela não dá vazão para que quem está conduzindo o processo licitatório, modifique a lei. **É aquilo mesmo e não pode ser diferente**.

Acredito que não [...] **Não existe outra forma de realizar o processo** [...]

Todavia foi identificado que quando existe a necessidade de agilização do processo, pode-se utilizar de alternativas baseadas em relacionamentos de poder (entendido a partir dos relatos como o suporte de níveis hierárquicos superiores), de forma a exercer influência na celeridade do processo e atendimento das requisições, conforme apontam os seguintes relatos:

[...] **pode existir hoje** (*aspectos políticos*), não pelo fato de ser uma coisa implantada, mas uma coisa **a nível de agilização**, para agilizar o processo, e como o processo eletrônico ainda não está funcionando totalmente como ele deveria funcionar, **há casos que ele acontece**.

não tem aspecto político, a não ser **política de pressa, urgência** [...]

[...] **quando tem urgência** a gente sente os problemas. **A gente** vai e **pede ajuda ao secretário** para falar, por exemplo, com o gerente de lá, “olha o tal processo”. Tem sido assim **a única saída que a gente tem encontrado**.

Eu acredito que **todas as esferas sociais e corporativas**, até privadas de trabalho, **sofrem influencia política**. As **relações de poder**, sempre elas **se impõem**, seja **para que um processo seja de forma mais célere**, ser encaminhado, **existe as disputas de interesses**, dentro de um procedimento, quanto mais valor está envolvido, mais gera tensões, **cada tem seu ponto de vista e vai buscar os meios de poder claro**, expressá-los, e quem sabe até impô-los.

A dimensão **controle administrativo** refere-se ao controle exercido pela AP paraibana sobre o processo licitatório. A percepção geral é de que houve uma ampliação com a introdução do processo eletrônico de compras de forma centralizado (TALERO, 2001; BOF, PREVITALI, 2007). Aponta-se que a possibilidade de fiscalização cresceu ao mesmo tempo em que a vulnerabilidade decresceu, pois o acompanhamento dos procedimentos pode ser realizado tanto no órgão Central de Compras como nas secretarias (por meio do portal eletrônico na

Internet), provocando um maior cuidado com o processo em si, conforme apontam os seguintes relatos:

Houve um aumento do controle. No sentido de **facilitar as fiscalizações**, do processo todo. Ele, de certo modo, chega a ser **menos vulnerável às tentativas de fraude**, de burlar o processo licitatório.

Aumenta o controle. Tudo estando centralizado num canto, todo o processo da gente e das secretarias passa pela Central de Compras, então, tudo está centralizado lá.

Aumentou, [...] (o processo) **está mais controlado**.

Sem dúvida o **sistema de tramitação online tem controle absoluto**, ou seja, tem as diversas fases do processo [...]

Houve um aumento (do controle administrativo) [...]

Aumentou o controle, sem dúvida.

Esta percepção se justifica, pois tanto os usuários do processo eletrônico nas secretarias quanto no órgão Central de Compras tem acesso para acompanhamento dos procedimentos. Além disso, o histórico do processo fica registrado, admitindo o monitoramento das diversas fases operacionais e não permitindo a transferência de responsabilidade para outra pessoa que não seja a identificada no sistema, conforme apontam os seguintes relatos:

Todos nós temos acesso, nos cadastramos lá, recebemos senha e **acompanhamos os procedimentos, tanto aqui (na secretaria) como lá (na Central de Compras)**.

A gente **tem um histórico dentro do processo**, cada processo, cada departamento que passa na Central de Compras, você fica registrado num setorinho do processo online, que você acompanha, tanto **o secretário acompanha**, quanto **o coordenador**, quanto **você**, como **a Central de Compras**. Então **não dá pra jogar a responsabilidade**, tipo assim, a não fulana não fez, e não ter como provar. Realmente, você joga sua senha, joga os comandos e passa para o outro. **Tem tudo registrado**, hora, data, etc.

[...] existe um **monitoramento de cada processo** através do seu **histórico**, em que podemos visualizar na Internet o seu desenrolar, por onde foi sua última tramitação e quem é **o responsável pela sua ação administrava**, seja ela jurídica ou simplesmente funcional, havendo assim, uma cobrança por parte do setor subsequente que espera sua passagem para dar os pareceres pertinentes ao seu respeito.

[...] a forma de conseguir ficar num canto só, unir, para ter o controle, **o gestor ter o controle das compras**, sobre os pedidos que estão se executando, então fica mais fácil nesse sentido, **o gestor tem mais conhecimento de tudo que se está se comprando e se fazendo de serviço**.

Aumentou e muito (*o controle*). A partir do momento em que **a gente consegue identificar cada gestor, cada executor no sistema**, enfim, cada um tem o seu *login*, a hora que acessou, o que fez no sistema, **tudo isso fica gravado**.

A dimensão **transparência** representa a percepção de aumento ou redução da transparência do processo. Evidencia-se que ocorreu um acréscimo deste atributo, proporcionando redução da vulnerabilidade, pois existe maior divulgação das ações e dos procedimentos (TALERO, 2001; BOF; PREVITALI, 2007). Ou seja, o processo licitatório se torna mais aberto a todos, incluindo a Controladoria Geral do Estado, os funcionários e os cidadãos por meio do portal eletrônico na Internet, conforme apontam os seguintes relatos:

Com certeza **aumentou a transparência**.

Houve um **aumento da transparência** [...]

Mais transparente. Porque ele **não é vulnerável como o processo físico** [...]

A coisa **está bem mais transparente**, é uma coisa **mais aberta**, não é uma questão de transparência de que antes era uma coisa oculta, mas ela **está mais divulgada**.

Estou achando **muito transparente** [...] É transparente, **é aberto**, é publico, através da Internet.

Mais transparente, eu creio que sim. Porque, **a controladoria tem acesso direto à Central de Compras**, não é como eu mandava tirar Xerox do processo para fazer uma auditoria. Hoje em dia, os processos que passam pela Central, eles tem como fazer **a consulta online**, então eu acho a transparência está bem melhor.

Aumentou (*a transparência*). Todos **os processos são visíveis a todos os usuários**. Qualquer servidor que é usuário do sistema tem acesso a todas as partes do processo.

A dimensão **expectativas em relação à qualidade dos bens e serviços** refere-se ao atendimento da qualidade dos bens e serviço adquiridos por meio do processo eletrônico implementado. Não existe um consenso se em relação a este atributo. Para alguns, o processo tem atendido às expectativas, pois existe uma sistemática de codificação para descrever os produtos e serviços requisitados que, embora ainda não tenha atingido a quantidade desejada, tem propiciado a manutenção da qualidade de alguns e a melhoria de outros, conforme apontam os seguintes relatos:

Alguns produtos mantiveram, alguns melhoraram. Tem atendido bem a expectativa com relação aos produtos.

Então essa parte eletrônica, **essa parte de código**, ela **sai perfeitamente amarrada**, não há como comprar gato por lebre.

Ainda não foi atingida a quantidade desejada *(de codificação de produtos e serviços)*, apesar de existir uma enorme quantidade de materiais/serviço já catalogados no banco de padronização, mas aos poucos as necessidades estão sendo atendidas com uma maior celeridade.

A evidência de aumento da qualidade decorre também da percepção de que está havendo uma otimização da rotina do processo de compras, incluindo o recebimento e verificação (responsabilidade em cada secretaria), bem como do julgamento das propostas de preço (responsabilidade da Central de Compras). Estes efeitos também são encontrados na literatura sobre o *e-procurement* (TALERO, 2001; SOMASUNDARAM; DAMSGAARD, 2005; HENRIKSEN; MAHNKE, 2005; BOF; PREVITALI, 2007), conforme apontam o seguinte relato:

O recebimento, o julgamento das propostas de preço eles tem melhorado, **toda a rotina tem sido otimizada**, então **o julgamento dessas propostas tem melhorado**. Agora **o recebimento em cada secretaria é independente do sistema eletrônico**. A verificação do que está sendo entregue. Então **isso vem melhorando**, claro que o conhecimento, as pessoas vão sendo melhores preparadas, seguem normalmente evoluindo.

Por consequência, dentro deste entendimento de codificação e melhoria, ressalta-se que o fator preço não tem sido o único determinante para as aquisições no processo eletrônico, pois o cuidado com a qualidade tem sido objeto de preocupação, existindo uma maior disciplina quanto à especificação dos objetos e serviços, conforme apontam o relato a seguir:

(a qualidade dos produtos e serviços...) **Era um problema que a gente tinha**. As pessoas que vão se utilizar dos equipamentos e produtos que são adquiridos através de licitação, eles chegam e “poxa, vocês pegaram o pior”, porque, **só se via o lado a nível de custo financeiro, não se olhava pelo lado da qualidade do material**. Ainda existe, mas **está tendo um cuidado bem maior**, não só vendo o nível de preço, mas tendo a preocupação com a qualidade também. Sempre obedecendo à descrição do edital, **está tendo um maior cuidado na especificação do objeto**.

Todavia, evidenciou-se que também existe a percepção de que a qualidade dos produtos sofreu um decréscimo, pois a codificação por si só não é apontada

como capaz de garantir a qualidade desejada das aquisições, resultando em devoluções e tempo perdido no processo de compras paraibano, conforme apontam os relatos abaixo. Esta falta de consenso se justifica já que uma mesma tecnologia pode estar sujeita a diferentes interpretações por diferentes pessoas ou grupos (AVGEROU, 1995; WILSON; HOWCROFT, 2000).

[a qualidade dos produtos e serviço] **Baixaram, infelizmente baixaram [...]** a gente pode exigir qualidade também. Mas **a descrição lá do item a gente não tem como controlar a qualidade**, fica complicado, **a gente tem que mandar devolver, mandarem voltar com um produto melhor**, a gente tem esse problema.

A qualidade, a gente tem tido problemas sérios. O produto é bem especificado, agora não tem como garantir que ele vai concordar na entrega. Mas especificado, **todos são bem especificados. Mas não garante a qualidade, é um dos problemas que a gente tem.**

As dimensões identificadas evidenciam que os fatores institucionais presentes no *e-procurement* paraibano têm impulsionado mudanças em mecanismos e características do processo (CORDELLA, 2007). Percebe-se que, em termos econômicos, a orientação está direcionada para princípios do setor privado (OSBORNE; GAEBLER, 1995; BRESSER-PEREIRA, 1995), mas, em termos organizacionais, permanecem impactos políticos no funcionamento e no processo decisório (CAUDLE; GORR; NEWCOMER, 1991; SUN, 2005). Ou seja, permanecem traços culturais (JUNQUILHO, 2004) baseados em lealdades políticas (FADUL; SILVA, 2008) quando, por exemplo, existe urgência no trâmite dos procedimentos.

Logo, percebe-se que as propriedades institucionais das instituições públicas paraibanas afetam os resultados do processo, influenciando as decisões e formas de abordagem das rotinas associadas ao *e-procurement* (BOLGHERINI, 2007). Além disso, o maior controle e transparência administrativa evidenciam um aumento de poder (ZIMMERMANN; FINGER, 2005) em direção à administração pública, proporcionando uma maior responsabilidade pública (PIERANTI; RODRIGUES; PECCI, 2007) e mudança de mentalidade (FOUNTAIN, 2001b) das pessoas envolvidas no processo.

4.2.4 Dimensões referentes à Administração Pública e usuários

A partir dos resultados, foi possível identificar quatro dimensões relacionadas à fatores relativos à Administração Pública e aos usuários do *e-procurement* nas instituições paraibanas: **(a) capacitação; (b) satisfação com o e-procurement; (c) melhor gerenciamento e (d) desvio de conduta.**

A primeira dimensão refere-se à **capacitação** para utilização da sistemática eletrônica de compras, um dos fatores críticos para o sucesso deste tipo de iniciativa (KAWALEK *et al.* 2003 *apud* HENRIKSEN; MAHNKE, 2005). Logo, relaciona-se a ações como treinamentos, realizados para os usuários por intermédio da escola de administração pública do Estado, e os cursos dentro da temática do *e-procurement*. Evidenciou-se que os usuários passaram por capacitações para se adaptarem aos novos procedimentos, conforme apontam os seguintes relatos:

Necessariamente eles (*os usuários*) **precisaram passar por capacitações** [...]

Com certeza, adaptação para o sistema que é utilizado pelo Estado, como **eu também fiz, capacitação, cursos**, uma espécie, uma espécie não, **um treinamento**, lógico, **dentro deste tipo de tramitação, adaptando** perfeitamente **ao sistema do Estado**.

Todavia, não existe consenso quanto à periodicidade de realização das capacitações junto aos usuários. Ocorreu treinamento durante a implantação do sistema eletrônico, sem, contudo, perceber se a continuidade do mesmo ocorreu da mesma forma para todos os envolvidos. Os relatos a seguir evidenciam contradições entre os próprios usuários.

Houve no começo, um treinamento amplo, a partir do qual se formou multiplicadores nos órgãos [...]

[...] **o primeiro curso foi quando estava se implantando o sistema**, ele já estava sendo gerado. A fase experimental foi o primeiro curso que a gente fez [...]

Teve treinamento. Esse **treinamento foi dado só uma vez**.

A escola de **administração pública capacita freqüentemente** os servidores de todas as secretarias **neste tipo de procedimento**.

Além disso, afirma-se que a capacitação tem ocorrido de acordo com os problemas que surgem durante o uso. Há, também, menção de que o

aprofundamento na sistemática implementada ficou a cargo da curiosidade do próprio usuário, conforme apontam os seguintes relatos:

O ano passado teve três (treinamentos), de acordo com os problemas que iam existindo.

No início sim, mas depois **no decorrer do tempo cada usuário ao usar o sistema foi se safando com sua própria curiosidade**, já que **não houve uma capacitação continuada e ostensiva.**

O meio formal para tentar solucionar os problemas referentes ao *e-procurement* é recorrer ao chamado *Help Desk*, que funciona por meio telefônico durante o expediente do Estado, representando a forma mais rápida para as eventualidades decorrentes dos processos e do sistema eletrônico, conforme apontam o relato a seguir:

Nós dispomos de um *help desk*, que funciona durante todo o horário de expediente, através de um telefone que todo mundo conhece o número, esse telefone é o mesmo desde o começo, e **seja em pregão, seja na hora que está se instruindo o processo ele é acionado.**

A segunda dimensão identificada refere-se à **satisfação com o e-procurement**. Novamente não houve consenso para este atributo. As impressões positivas estão associadas à correta tramitação do processo de compras e à perspectiva de desafio que o sistema (portal Central de Compras) traz consigo. Todavia, existe a percepção de que ainda existem dificuldades, indicando espaço para melhorias e modernização do processo como um todo, conforme apontam os seguintes relatos:

Quem está fazendo certo está achando bom o sistema.

Pra quem gosta de desafio sim [...]

[...] a gente sente (*dificuldades*), **nós que somos usuários mais de perto, nós sentimos a necessidade** e estamos tomando providencia para isso, **para modernizar, melhorar.**

A necessidade de complementação de informações é entendida como um meio termo entre vantagem e desvantagem do processo eletrônico mediado pela Central de Compras, pois embora possa atrasar o processo, entende-se que o

retardamento provocado por este tipo de situação é melhor do que a possibilidade de anulação e reinício do processo, conforme aponta o relato a seguir:

O que pode acontecer é às vezes, que **alguns procedimentos, que afetam nossa secretaria que são lá pela Central de Compras**, que lá também tem a tramitação burocrática da secretaria de administração, **às vezes, por uma circunstância ou outra, uma pessoa entende de pedir complementação de documentos, isso aí atrasa, mas** é uma coisa que **faz parte do processo**, porque **é muito melhor perder 10/15 dias atendendo uma diligência de um processo administrativo do que lá na frente esse processo ser tornado nulo** e autoridade ou gestor ser compelido a devolver o dinheiro.

A principal insatisfação dos usuários refere-se a questões associadas aos procedimentos do processo. Nem sempre, a tramitação por meio da Central de Compras tem sido associada a um trâmite mais rápido do processo, pois dificuldades relacionadas à falta de pessoal foram citadas como causadora de atrasos no processo, conforme apontam os seguintes relatos:

[...] só que **acho que na central de compras deveria ter mais gente**, para atender a demanda das secretarias, eu **acho que é pouca gente para atender**.

Às vezes eu acho um pouco lento. Mas isso **devido à questão de pessoal**, não do sistema.

Outra dimensão identificada refere-se ao **melhor gerenciamento** possibilitado pela Central de Compras, pois tem ocorrido a otimização do potencial dos usuários, já que é possível obter mais informações a partir dos relatórios gerados. Logo o processo fica mais organizado e sistemático, possibilitando comprar com mais eficiência (TALERO, 2001; BOF; PREVITALI, 2007), conforme apontam os seguintes relatos:

Acredito que a **otimização do potencial das pessoas**, dos servidores envolvidos, **dos relatórios** que a gente pode extrair do sistema, **permite melhor gerenciar todas as aquisições**.

A partir dos **relatórios** que são possíveis serem **extraídos dos sistemas**, **favorece a maior comparação entre os resultados de cada processo de compra**. Então com isso o que a gente pode dizer é que contribuiu para se comprar mais barato, para se comprar mais rápido. Sem dúvida alguma, **contribui para comprar melhor**.

Creio que **a organização que fica. Sistemática**, faz o processo online, depois formaliza o processo físico, quando precisa de parecer jurídico ou da licitação, vai para a licitação.

Na dimensão **desvio de conduta**, associa-se o *e-procurement* como um elemento capaz de impossibilitar atos que não condizem com os princípios licitatórios (BRASIL, 1993). A percepção é que fraudes como, por exemplo, os vícios na escolha do fornecedor, estão menos propensas a ocorrer (TALERO, 2001), conforme apontam os seguintes relatos:

A certeza de que não há **desvio de conduta**. A certeza de que o material é entregue da forma que você pediu, há pouca possibilidade de fracassar determinado tipo de compra, pois isso atrasa muito o setor público, isso tem sido corrigido, tem sido uma vitória.

Não tem mais aquela coisa de fornecedor certo.

Embora não exista consenso nos relatos em todas as dimensões identificadas, refletindo as diferentes interpretações de cada ator organizacional para com o *e-procurement*, percebe-se nas dimensões identificadas a presença de alguns fatores críticos necessários para o sucesso deste tipo de iniciativa, como a capacitação dos usuários (KAWALEK *et al.* 2003 *apud* HENRIKSEN; MAHNKE, 2005). Ademais, evidencia-se que fatores não funcionais também se inserem no contexto do *e-procurement*, como a redução da possibilidade de desvio de conduta (TALERO, 2001), as diferentes percepções associadas à satisfação do usuário e o melhor gerenciamento do processo de compras (COULTHARD; CASTLEMAN, 2001; TALERO, 2001; HENRIKSEN; MAHNKE, 2005; BOF; PREVITALI, 2007).

4.2.5 Dimensões referentes ao *e-procurement*

A partir dos resultados, foi possível identificar seis dimensões relacionadas a fatores relativos ao *e-procurement* nas instituições paraibanas: **(a) integração; (b) celeridade; (c) estrutura de pessoas; (d) estrutura tecnológica; (e) ferramentas do sistema; (f) cultura do papel.**

A dimensão **integração** refere-se à necessidade de que o processo esteja integrado com a infra-estrutura de informação já existente (DAVILA *et al.*, 2002) e

em consonância com os processos burocráticos (HENRIKSEN; MAHNKE, 2005; LEUKEL; MANIATOPOULOS, 2005; SOMASUNDARAM; DAMSGAARD, 2005; BOF; PREVITALI, 2007). Percebe-se que o *e-procurement* paraibano ainda se encontra em desenvolvimento. O processo está em funcionamento e carrega consigo a necessidade de adaptação das secretarias ao sistema gestor de compras do Estado da Paraíba, que representa o início de tudo. Em termos de aquisição, o processo apresenta sua integração em todas as fases, conforme apontam os seguintes relatos:

A central de compras é única. **Todos têm que se adaptar ao sistema de codificação.** As licitações, dependendo de valor, convênio, ou contrato, participação do estado, federal. Eles fazem de forma unificada. E **todos os outros órgãos trabalham juntos, obrigatoriamente, com o sistema gestor de compras.**

[...] **nada anda sem esse processo online.** Então ele é fundamental, ele é o início de tudo, ele é totalmente ligado.

Da parte que envolve a aquisição, sim. Desde a hora que se inicia o processo, em que se vai instruindo, com a dotação orçamentária, com as autorizações, com os pareceres jurídicos, com os pareceres da controladoria geral do Estado, **tudo isso está integrado nesse mesmo sistema, tudo que envolve a parte de aquisição.**

Apesar disto, o processo eletrônico ainda se encontra em aperfeiçoamento, ou seja, apresenta necessidades de integração em termos de procedimentos nas secretarias, de forma a obter uma maior rapidez na execução do processo, conforme apontam os seguintes relatos:

Esse processo eletrônico não chegou ao findamento ainda, então ele está sendo implantado, ele **não está totalmente implantado,** e por isso **ainda existe certa carência a nível de estar todo mundo integrado,** mas já funciona e provou que é eficiente, mas ele ainda tem muita coisa pra mostrar.

Ainda não totalmente, **é preciso que todas as secretarias tenham seus setores,** os quais compõem a parte burocrática, **envolvida no processo, estejam interligados no sistema gestor de compras,** para que se possa ter um acompanhamento em tempo real e assim o processo ser finalizado com uma maior rapidez.

A dimensão **celeridade** emergiu dos dados representando o potencial do *e-procurement* em termos de agilidade e contribuição para comprar melhor, com possibilidade de se conseguir menor preço e conseqüente economia no processo

(COULTHARD; CASTLEMAN, 2001; THOMSON; SINGH, 2001; VAIDYA *et al.*, 2002; ANDERSEN; JUUL; PEDERSEN, 2003; LEUKEL; MANIATOPOULOS, 2005), pois embora exista a percepção que, na prática, nem sempre a Central de Compras tenha tornado o processo mais rápido (vide dimensão satisfação do usuário, seção 4.2.4), o pensamento dominante entende que o processo eletrônico é mais célere, conforme apontam os seguintes relatos:

Principalmente a **celeridade** [...]

Agilidade do processo [...]

Sem dúvida está mais rápido, a partir do momento que a gente consegue fixar melhor as rotinas, fixar melhor os passos que o processo deve dar, muitas vezes, obedecem aos encaminhamentos a campos já pré-definidos, atividades já pré-definidas. **O processo era só físico, e aí cada um tem o seu despacho, às vezes prolixo, às vezes insuficiente.**

Eu diria **agilidade**. Porque o setor público é muito carente de agilidade, devido aos seus tramites serem tão complexos e cheio de burocracia, e eu acho que isso aqui quebra um pouco essa burocracia e **agiliza os processos**.

economia, no que tange o sistema de Ata de Registro de Preços [...]

[...] a oportunidade de o gestor atingir mais rapidamente a história do **menor preço**.

Todavia, embora apresente as potencialidades apresentadas, o *e-procurement* também contempla dificuldades. As próximas dimensões mostram que o processo ainda precisa de ajustes. Em primeiro lugar, ressalta-se a dificuldade de **estrutura de pessoas**, pois ainda há carência e falta de preparo, conforme apontam os seguintes relatos:

A falta de estrutura de pessoal.

A dificuldade talvez seja essa, **quem assume um cargo de membro, ou presidente de comissão, não está muito afeto, talvez sofra um pouco, ele é muito célere** [...]

Além disso, percebe-se que ainda não há uma **estrutura tecnológica** adequada para uso do *e-procurement*. Em termos de administração pública o processo tem funcionado de forma correta. Todavia isso não reflete que as secretarias estão apropriadamente equipadas para uso do potencial total da tecnologia implantada, conforme apontam os seguintes relatos:

Os entraves passam desde o princípio do maquinário, não tem ainda os maquinários para trabalhar com ele, **tem uma carência ainda de computadores, essa própria linha de transmissão das informações, ainda é uma coisa carente**, eu estou falando isso a nível de administração para a secretaria.

A nível de administração ele está ocorrendo bem mais agilmente, a nível de secretaria ele ainda não chegou, porque **ainda tem esse entrave a nível físico**. O princípio físico que seria eu ter uma maquina para trabalhar com ele, eu teria o programa e às conexões, ainda não estão implantadas. Essas dificuldades ainda permanecem e permanecem no seu nível mais inicial.

Somado a isso, o sistema da Central de Compras foi implantado de forma defasada em termos tecnológicos. Não foi escolhida a melhor tecnologia referente à linguagem para desenvolvimento do portal da Central de Compras, o que provoca a dificuldades em manutenção e assistência quando ocorrem problemas associados ao sistema. Isto representa um dos riscos do *e-procurement*, pois antes de uma implementação deste tipo de iniciativa, é preciso conhecimento sobre qual a tecnologia que melhor se adapta, já que sem padrões definidos, pode-se limitar a obtenção dos benefícios esperados e adoção ocorrer de forma mais lenta (DAVILA *et al.*, 2002). Outrossim, percebe-se, o sistema de *e-procurement* adotado carrega consigo arquitetura e modelos de negócios que não, necessariamente, eram os mais apropriados para AP paraibana (McLOUGHLIN; CONFORD, 2006), conforme aponta o seguinte relato:

Atualmente, **a principal dificuldade que a gente encontra é a defasagem do sistema** que a gente está usando, em relação ao que a gente poderia ter hoje. A gente **utiliza um sistema numa linguagem Lotus Note, que é antiquada e já poderia estar trabalhando com um sistema numa linguagem Java**, que é a mais atual para esse tipo de atividade de sistema. Então a gente tem encontrado, assim, dificuldade nesse sentido, estar trabalhando com **um sistema na linguagem antiga, demanda manutenção. O técnico que domina essa linguagem Lotus Note, não tem no mercado mais**, muito primitiva, muito antiga.

Outra dimensão que se refere a uma dificuldade do *e-procurement* está associada a **ferramentas do sistema**. A necessidade de se realizar uma aquisição de um bem ou serviço não cadastrado ou codificado tem sido fonte causadora de problemas para os usuários. Os requisitos legais e a sistemática da Central de Compras tornam esse procedimento um entrave. Ou seja, quando existe a

necessidade de maior velocidade no processo, entende-se que a Central de Compras ainda não é a melhor solução, pois, embora tenha proporcionado uma maior racionalização, e padronização e uso do sistema legal, percebe-se que algumas regras estão escondidas no *e-procurement* (FOUNTAIN, 2001b), conforme apontam os seguintes relatos:

Quando é **um processo novo, que nunca existiu na central**. Como a nossa licitação para [...]. É um grande contrato [...] e só a gente faz, é um processo exclusivo. **Então apanha quem está fazendo, apanha quem está na central, apanha o secretário, porque a gente vai ter que ter um meio dele ser comprado**, porque é exigido por lei, entende. Então **o maior entrave é quando é um processo novo que não tem no catálogo**, que o item não está cadastrado, que eles nunca fizeram.

Depende da pressa. **Se for um serviço urgente, a central atrapalha, porque ela é muito burocrática** em termos dos passos que tem que passar. Mas se for um processo que a gente não tenha muita pressa, não tem problema.

Ademais, a **cultura do papel** ainda é apontada como uma prática não superada. Mesmo com as possibilidades oferecidas pelo sistema de tornar o processo eletrônico, ainda persistem procedimentos manuais e realizados fisicamente em forma de documentos. Percebe-se, portanto, trabalho duplicado mesmo com a implementação do *e-procurement* (DAVILA *et. al.*, 2002), conforme apontam os seguintes relatos:

A cultura do papel que ainda impõe certo respeito, atrasando assim o que propõe a era da tecnologia da informação que é dar celeridade e maior maximização a quantidade de processos que ora abarrotam o nosso sistema de governamental.

O processo físico permanece até certo ponto, quando ele vai começar a ser licitado, então todas as informações que estão no sistema são impressas, compõe o processo, tem que ser juntada ao processo, e a partir daí ele tanto é físico quanto virtual. A partir do momento que ele vai ser licitado. Antes dele fazer o edital, então é juntado ao processo o que tinha no virtual, os pareceres, os despachos, **ele fica tanto no físico e no eletrônico**.

Algumas dimensões identificadas corroboram com os benefícios apontados na literatura (COULTHARD; CASTLEMAN, 2001; TALERO, 2001; THOMSON; SINGH, 2001; VAIDYA *et al.*, 2002; ANDERSEN; JUUL; PEDERSEN, 2003; LEUKEL; MANIATOPOULOS, 2005; BOF; PREVITALI, 2007), mas também demonstram os riscos que *e-procurement* público carrega consigo, ou seja, as TICs

nem sempre são capazes de gerar os efeitos esperados (AVGEROU, 2000). As dificuldades evidenciadas demonstram que o processo eletrônico de compras públicas não é uma iniciativa fácil de ser implantada, pois a AP possui uma variedade de objetivos que nem sempre se relacionam apenas com questões econômicas (LEUKEL, MANIATOPOULOS, 2005; FOUTAIN, 2001b).

4.3 Análise Comparativa dos Casos

Os estudos de casos múltiplos representam uma oportunidade de se fazer comparações. Nesta seção, portanto, objetiva-se, verificar as semelhanças e diferenças presentes nas duas esferas de governo investigadas em relação ao *e-procurement*, a luz do referencial teórico e a partir das dimensões obtidas nos temas abordados. Por fim, apresenta-se uma síntese dos resultados (Quadro 16).

4.3.1 Justificativa para uso do *e-procurement*

Em relação à justificativa para uso do *e-procurement*, há uma convergência de ações **jurídico-legais**. Fato natural, já que as prerrogativas que regem o processo licitatório (BRASIL, 1993; 2002) são as mesmas tanto para os entes federais quanto para os estaduais. Percebe-se também que em ambos os níveis de atuação da AP, há uma **orientação econômica**, ou seja, a busca por melhores indicadores financeiros apresenta-se como premissa para a implantação do processo eletrônico de compras (COULTHARD; CASTLEMAN, 2001; TALERO, 2001; BOF; PREVITALI, 2007). Em nível federal, argumenta-se que isto é possível a partir da ampliação da concorrência e da disputa proporcionada pelo *e-procurement*.

As demais justificativas para adoção do processo eletrônico de compras diferem sutilmente, já que em nível federal, relatou-se a possibilidade de **maior abrangência do processo licitatório**, uma vez que os fornecedores não precisam se deslocar para efetuar negócios com as instituições federais. O não aparecimento desta justificativa em âmbito estadual se explica pelo tipo de Pregão utilizado na AP federal e paraibana, sendo, respectivamente, o presencial e o eletrônico. Em nível estadual, evidenciou-se ainda a justificativa de **melhoria do processo**, ou seja, o e-

procurement representa uma tentativa de tornar o processo licitatório mais célere, ágil, transparente e sistematizado (COULTHARD; CASTLEMAN, 2001; TALERO, 2001; SOMASUNDARAM; DAMSGAARD, 2005; HENRIKSEN; MAHNKE, 2005; LEUKEL; MANIATOPOULOS, 2005).

Percebe-se que, em ambos os casos, além do fator jurídico legal, há um alinhamento com os princípios gerencialistas, presentes no movimento de reestruturação da Administração Pública (NGP) e cuja ênfase é em aspectos econômicos (BRESSER-PEREIRA, 1995; BRESSER-PEREIRA, 1996; BRESSER-PEREIRA, 1998; OSBORNE; GAEBLER, 1995; PAULA, 2005; MARTINS; IMASATO; PIERANTI, 2007; PIERANTI; RODRIGUES; PECI, 2007; FADUL; SILVA, 2008).

4.3.2 Dimensões referentes às propriedades institucionais

Não houve grandes diferenças nos resultados em relação às propriedades institucionais nos dois níveis da AP estudados. Ainda persistem **aspectos políticos** (CAUDLE; GORR; NEWCOMER, 1991; JUNQUILHO, 2004; SUN, 2005; ZIMMERMANN; FINGER, 2005; FADUL; SILVA, 2008) no processo de compras, se manifestando diferentemente em cada instituição federal pesquisada e em nível estadual. Na AP federal evidenciou-se que os problemas ocorrem devido à falta de planejamento, ou seja, a AP trabalha sem cronogramas de aquisição e com imediatismo, o que gera pressão sobre o setor de compras, que pode ser influenciado por questões políticas baseadas em manutenção de posições de poder. Em nível estadual, percebeu-se que isto ocorre de forma mais corriqueira, já que foi explicitamente relatado que quando existe a necessidade de agilização do processo, recorre-se a níveis hierárquicos superiores para conseguir um andamento mais rápido a um determinado processo.

Evidencia-se que há uma maior **mudança de mentalidade** em nível estadual, mesmo não se percebendo a apreciação de aspectos mais subjetivos (JUNQUILHO, 2004). Os relatos apontam que o *e-procurement* tem proporcionado maior cuidado tanto no cumprimento da lei como em relação à documentação. Já em nível federal, não há esta percepção, pois nem todas as instituições possuíram o mesmo nível de adaptação à introdução do processo eletrônico de compras. Logo, em algumas

instituições federais, ainda existe a necessidade de mais adaptações. Além disso, aspectos culturais como acomodação e falta de uma cultura de longo prazo (FOUNTAIN, 2001b; JUNQUILHO, 2004; MANIATOPOULOS, 2005; BOLGHERINI, 2007) exercem influencia nesta questão. O ponto positivo em relação à mudança de mentalidade nas instituições federais foi a evidencia de que o *e-procurement* tem impulsionado a necessidade dos usuários de tomar mais conhecimento das ferramentas eletrônicas e de mercado (TALERO, 2001). Embora seja notório que o sistema de regras está mais rigoroso em ambos os casos, objetivando o cumprimento das normas estabelecidas (PIERANTI; RODRIGUES; PECI, 2007), somente no âmbito estadual foi explicitamente citado que uma maior responsabilidade pública está ocorrendo.

Em termos de **reestruturação do trabalho**, em ambos os casos houve mudança na modalidade de licitação, sendo o pregão eletrônico no nível federal e presencial no estadual. As diferenças residem em relação à operacionalização do processo. No âmbito federal houve a instituição do pregoeiro, que passou a concentrar poder e responsabilidade sobre o processo licitatório (ZIMMERMANN; FINGER, 2005), e a utilização do portal Comprasnet para realização dos pregões. Já na esfera estadual, a reestruturação foi maior, já que se criou um órgão público específico para centralização (COULTHARD; CASTLEMAN, 2001; SOMASUNDARAM, 2004) da realização dos pregões e adotou-se o portal Central de Compras para integrar os processos de compras.

Em relação ao **controle administrativo**, fica evidente o objetivo e percepção de aumento, em ambos os casos. Tanto em nível federal quanto estadual, o sistema contém todas as informações referentes às licitações, permitindo a realização de fiscalizações de forma eletrônica. Além disso, não permite transferência de responsabilidade (TALERO, 2001; BOF; PREVITALI, 2007), o que proporciona maior cuidado com o processo em si.

A **transparência** foi o aspecto mais comumente apontado. Existe a clara percepção de que o *e-procurement* torna o processo licitatório mais aberto (TALERO, 2001; BOF, PREVITALI, 2007), seja no âmbito federal ou estadual. Este reconhecimento está associado ao fornecimento das informações relativas à

economia dos gastos, editais, atas e propostas estarem disponíveis nos portais que mediam o processo de compras nas instituições investigadas.

Já a dimensão **expectativas em relação à qualidade dos bens e serviços** se mostrou a mais controversa. Em ambos os casos não houve consenso em relação ao atendimento satisfatório de produtos e serviços. No âmbito federal, a percepção positiva está vinculada à prática de se trabalhar junto com o setor solicitante para descrever e avaliar os materiais solicitados. Entretanto, o trabalho em conjunto não se mostrou prática corriqueira, apontando-se que questões culturais, como a falta preocupação (JUNQUILHO, 2004; ANDRIOLO, 2006; FADUL; SILVA, 2008) de outros setores no momento da descrição tem provocado a obtenção de produtos e serviços de má qualidade. No âmbito estadual, a percepção positiva associa-se à sistemática de codificação, que permite tanto a otimização da rotina, como a maior disciplina em relação à especificação. Entretanto, ao mesmo tempo em que se aponta a codificação como algo positivo, também se indica que ela traz dificuldades, pois este procedimento não tem sido capaz de garantir a qualidade, o que resulta em devoluções e tempo perdido. No âmbito federal, as dificuldades têm surgido quando se é exigido amostra. Relatou-se que, nestes casos, é necessária atenção especial, pois nem sempre os fornecedores entregam os produtos solicitados como deveriam. Além disso, existe o problema da localização geográfica dos fornecedores, que pode gerar maior tempo para se fornecê-la quando o fornecedor situa-se em uma região distante da instituição requerente.

Em ambos os casos, as dimensões identificadas evidenciam que os fatores institucionais têm impulsionado mudanças em mecanismos e características do processo (CORDELLA, 2007). Em termos econômicos, a orientação está em concordância com os princípios da Reforma da Administração Pública (OSBORNE; GAEBLER, 1995; BRESSER-PEREIRA, 1995). Em termos organizacionais, permanecem impactos políticos no funcionamento e no processo decisório (CAUDLE; GORR; NEWCOMER, 1991; SUN, 2005), bem como pressupostos legais que limitam o os benefícios do processo eletrônico de compras e traços culturais (JUNQUILHO, 2004) baseados em lealdades políticas (FADUL; SILVA, 2008). Além disso, o maior controle e transparência administrativa evidenciam um aumento de poder (ZIMMERMANN; FINGER, 2005) em direção à AP. Assim, percebe-se que as

propriedades institucionais da AP em ambos os níveis afetam os resultados do processo com similaridades e distinções que influenciam as decisões e formas de abordagem das rotinas associadas ao *e-procurement* (BOLGHERINI, 2007).

4.3.3 Dimensões referentes à Administração Pública e usuários

Em termos de AP e usuários, também não se percebe grandes diferenças entre os dois casos, embora se tenha evidenciado algumas dimensões distintas. A **capacitação** foi à questão mais controversa. Em ambos os casos, houve treinamento inicial para execução das atividades. Todavia, em relação à periodicidade, nos dois níveis da AP não se obteve um consenso, pois a frequência e o reforço têm sido diferentes, ou seja, os relatos não apontam para uma conclusão certa sobre estes dois fatores. Na esfera estadual, a capacitação tem ocorrido de forma fragmentada, de acordo com os problemas que surgem durante o uso, sendo que o aprofundamento na sistemática implementada ficou a cargo da curiosidade do próprio usuário. Já no âmbito federal, apontou-se que estas iniciativas de treinamento não são repassadas para os demais envolvidos no processo de compras que não o setor/divisão responsável, o que ocasiona problemas na execução da licitação, sobretudo em relação aos pedidos. Esta evidência representa uma negligência em um dos fatores mais importantes na implantação de uma ferramenta de *e-procurement* (KAWALEK et al. 2003 apud HENRIKSEN; MAHNKE, 2005).

Em termos de **satisfação com o *e-procurement***, os relatos apontam que, nas duas esferas da AP, as impressões positivas estão associadas preferência por transparência, concorrência, correta tramitação do processo, celeridade e perspectiva de desafio. No âmbito federal ainda se evidenciou diferença de percepção entre o setor de compras e os demais que realizam as requisições, além de indicar que a inclinação por vícios no processo (FADUL; SILVA, 2008) está ligada à utilização dos procedimentos anteriores à implantação do *e-procurement*. Na esfera estadual, as insatisfações estão associadas aos procedimentos por meio da Central de Compras, que nem sempre tem sido relacionada a um trâmite mais rápida, pois se apontou que ainda existem dificuldades em questões ligadas à falta de pessoal. Em ambos os casos, percebeu-se que existe a manutenção de práticas

relacionadas com os anacronismos, vulnerabilidades, assimetrias e deficiências presentes em traços culturais incorporados na AP (JUNQUILHO, 2004; ANDRIOLO, 2006; FADUL; SILVA, 2008).

No âmbito federal, evidenciou-se que houve um determinado nível de **resistência** com a introdução do *e-procurement*, ou seja, a mudança causou, inicialmente, estranheza, devido à maior necessidade de formalização dos processos, que ainda não se encontra totalmente resolvida. Não se evidenciou esta dimensão no âmbito estadual, embora seja natural quando da introdução de novos procedimentos. Isto não implica afirmar, entretanto, que não tenha havido resistência no caso paraibano.

Na esfera estadual, ainda se evidenciou que o *e-procurement* possibilita o **melhor gerenciamento** do processo licitatório (COULTHARD, CASTLEMAN, 2001; TALERO, 2001; HENRIKSEN; MAHNKE, 2005; BOF; PREVITALI, 2007), ou seja, o potencial dos usuários é otimizado, já que a sistemática implantada oferece informações gerenciais por meio de relatórios. Ademais, no caso paraibano, o *e-procurement* ainda foi associado como um elemento que não permite **desvio de conduta** dos usuários, já que impossibilita a execução de atos que não condizem com os princípios licitatórios, como por exemplo, o direcionamento de fornecedores (TALERO, 2001). Embora não se tenha evidenciado estas dimensões no âmbito federal, isto não implica afirmar, entretanto, que desvios de conduta estejam ocorrendo ou não esteja ocorrendo melhor gerenciamento no caso brasileiro.

4.3.4 Dimensões referentes ao *e-procurement*

Esta foi a temática que mais apresentou diferenças em termos de dimensões nos dois casos estudados, embora também apresentem semelhanças. Isto representa um resultado natural, visto que é neste ponto que residem às maiores diferenças em termos de operacionalização, uma vez que em cada nível da AP considerada, existem diferenças em relação ao sistema utilizado e a forma de organização do processo.

Em termos de **integração**, o *e-procurement* federal e estadual estão interligados com os demais sistemas, o SIAP e o Sistema Gestor de Compras do

Estado, respectivamente. Em termos burocráticos, ambos apresentam necessidade de aperfeiçoamento ainda existem dificuldades associadas a procedimentos internos em cada nível da AP que limitam a integração do *e-procurement* em todas as fases do processo.

Em relação à **celeridade** do processo, o pensamento dominante nas instituições estaduais e federais é de que o *e-procurement* proporciona maior agilidade e contribui para comprar melhor, com possibilidade de se conseguir menor preço e conseqüente economia no processo (COULTHARD; CASTLEMAN, 2001; THOMSON; SINGH, 2001; VAIDYA *et al.*, 2002; ANDERSEN; JUUL; PEDERSEN, 2003; LEUKEL; MANIATOPOULOS, 2005). Especificamente no âmbito federal, percebe-se que o processo eletrônico de compras trouxe benefícios na negociação das propostas, pois eliminou o contato com os fornecedores, o que contribui para diminuir as pressões recebidas pessoalmente, como por exemplo, ocorre nos pregões presenciais ou nas demais modalidades de licitação. Todavia, ao mesmo tempo em que usufrui destas possibilidades promovidas pelo pregão eletrônico, a celeridade obtida torna-se relativa quando o processo licitatório requer amostra. Neste caso, há inversão da situação, tornando o processo mais lento e oneroso se os fornecedores não são locais.

No âmbito federal, associou-se o *e-procurement* também ao **desenvolvimento institucional**, ou seja, entende-se que ele é um catalisador de mudanças para a AP (TALERO, 2001), capaz de promover modernização e diminuir o trabalho baseado em papel do processo (MAcMANUS, 2002). Isto se diferencia em relação ao caso paraibano, pois nele ainda se verificou que persiste uma **cultura do papel**, apontada como uma prática não superada, já que ainda persistem procedimentos manuais e realizados fisicamente em papel que poderiam ser eliminados (DAVILA *et al.*, 2002).

Um grande problema que ocorre em nível federal refere-se às **especificações e recebimento dos bens e serviços a serem licitados**. Evidenciou-se que a análise das propostas no sistema se mostra problemática, pois especificações não são feitas a contento, o que implica o recebimento do material requer cuidados especiais, pois, nem sempre o que é comprado é entregue como deveria. Embora não se tenha verificado explicitamente esta percepção no caso

paraibano, não significa dizer que os procedimentos de codificação do portal Central de Compras é menos problemático, pois na dimensão expectativas com relação à qualidade dos bens e serviços – inclusa nas propriedades institucionais – evidenciou-se que há problemas em relação às especificações também. Parte dos problemas relacionados às especificações e recebimento dos bens e serviços a serem licitados encontram-se nas **ferramentas do sistema**. Em ambos os casos estudados, os requisitos legais associados à sistemática implantada (FOUNTAIN, 2001b) - portais Comprasnet e Central de Compras - para especificação do que vai ser adquirido representam limitações para o processo. Na prática, esta sistemática tem proporcionado empecilhos tanto em nível federal quanto estadual, pois não há abertura e atualização apropriada, além do cadastramento para novos produtos e serviços se mostrar problemático.

Ademais, evidenciaram-se problemas em termos de **estrutura de pessoas** no âmbito estadual, pois se apontou que no órgão Central de Compras, ainda há uma carência de mais funcionários (pregoeiros e equipe de apoio) para suportar a demanda das secretarias. Já em termos de **estrutura tecnológica**, no caso paraibano, os problemas referem-se à equipagem apropriada das secretarias para uso do potencial total do *e-procurement*, o que ainda não ocorre. Somado a isso, o sistema da Central de Compras foi implantado de forma defasada em termos tecnológicos (linguagem de programação utilizada), o que tem provocado dificuldades em manutenção e assistência técnica (DAVILA *et al.*, 2002; MCLOUGHLIN; CONFORD, 2006). Já no caso das instituições federais, os apontou-se que o portal Comprasnet nem sempre funciona a contento, uma vez que ocorrem quedas no sistema e lentidão na sua execução.

Em ambos os casos, percebe-se que o *e-procurement* público carrega consigo riscos, ou seja, as TICs também geram efeitos inesperados (AVGEROU, 2000), pois a AP possui uma variedade de objetivos que nem sempre se relacionam apenas com questões econômicas (LEUKEL, MANIATOPOULOS, 2005; FOUNTAIN, 2001b).

SÍNTESE DOS RESULTADOS		CASOS	
		INSTITUIÇÕES FEDERAIS BRASILEIRAS SITUADAS EM JOÃO PESSOA - PARAÍBA	INSTITUIÇÕES ESTADUAIS PARAIBANAS SITUADAS EM JOÃO PESSOA - PARAÍBA
TEMAS	Justificativa para Uso do e-procurement	<u>Dimensões</u>	
		§ <u>Jurídico-legal</u> : imposição legal (Brasil, 1993; 2002) decorrente de uma estratégia de governo (Bof; Previtali, 2007) baseada em medidas gerencialistas (Paula, 2005) e dentro do contexto da reforma da AP brasileira (Bresser-Pereira, 1995; Bresser-Pereira, 1996; Bresser-Pereira, 1998).	§ <u>Jurídico-legal</u> : imposições legais (Brasil, 1993; 2002; Paraíba, 2003; 2005a; 2006) amparadas por uma estratégia de governo (Bof; Previtali, 2007).
		§ <u>Econômica</u> : ampliação da concorrência proporciona maior disputa, possibilitando a obtenção de melhores indicadores financeiros por parte da AP federal brasileira (Coulthard; Castleman, 2001; Talero, 2001; Bof; Previtali, 2007).	§ <u>Econômica</u> : busca por melhores indicadores financeiros (Coulthard; Castleman, 2001; Talero, 2001; Bof; Previtali, 2007).
		-----	§ <u>Melhoria do Processo</u> : tentativa de tornar o processo mais célere, ágil, transparente e sistematizado (Coulthard; Castleman, 2001; Talero, 2001; Somasundaram; Damsgaard, 2005; Henriksen; Mahnke, 2005; Leukel; Maniatopoulos, 2005).
		§ <u>Maior Abrangência do Processo Licitatório</u> : há um maior acesso dos fornecedores, pois não há necessidade de deslocamento para efetuar os lances de compra (Coulthard; Castleman, 2001; Somasundaram, 2004).	-----

(continua)

(continuação)

SÍNTESE DOS RESULTADOS		CASOS	
		INSTITUIÇÕES FEDERAIS BRASILEIRAS SITUADAS EM JOÃO PESSOA - PARAÍBA	INSTITUIÇÕES ESTADUAIS PARAIBANAS SITUADAS EM JOÃO PESSOA - PARAÍBA
TEMAS	Propriedades Institucionais	<u>Dimensões</u>	
		§ <u>Mudança de mentalidade</u> : nem todas as instituições possuíram o mesmo nível de adaptação à introdução do processo eletrônico de compras; Em algumas instituições federais, ainda existe a necessidade de mais adaptações; ainda existe influência de aspectos culturais sobre a AP, como acomodação e falta de uma cultura de longo prazo (Fountain, 2001b; Junquilha, 2004; Maniatopoulos, 2005; Bolgherini, 2007); Em outras instituições federais, o processo eletrônico por meio do pregão encontra-se mais adaptado; impulsionado a necessidade dos usuários de tomar mais conhecimento das ferramentas eletrônicas e de mercado (Talero, 2001).	§ <u>Mudança de mentalidade</u> : proporciona um cuidado maior tanto no cumprimento da lei como em relação à documentação, sem possibilidade de desvios (Fountain, 2001b); Não se percebe apreciação de aspectos mais subjetivos (Junquilha, 2004); sistema de regras em relação à documentação está mais rigoroso, objetivando o cumprimento das normas estabelecidas (Pieranti; Rodrigues; Peci, 2007).
		§ <u>Reestruturação do trabalho</u> : mudou a modalidade de licitação utilizada; as comissões de licitação foram substituídas pela figura do pregoeiro – que passou a concentrar poder e responsabilidade sobre o processo licitatório - e da sua equipe de apoio (Zimmermann; Finger, 2005).	§ <u>Reestruturação do trabalho</u> : mudou a modalidade de licitação utilizada e passou a ser centralizado em um órgão criado especificamente para este fim (Coulthard; Castleman, 2001; Somasundaram, 2004).

(continua)

(continuação)

SÍNTESE DOS RESULTADOS		CASOS	
		INSTITUIÇÕES FEDERAIS BRASILEIRAS SITUADAS EM JOÃO PESSOA - PARAÍBA	INSTITUIÇÕES ESTADUAIS PARAIBANAS SITUADAS EM JOÃO PESSOA - PARAÍBA
TEMAS	Propriedades Institucionais	<u>Dimensões</u>	
		§ <u>Aspectos políticos</u> : em alguns casos, as restrições legais se sobrepõem às influências do contexto (Fountain, 2001b); mas ainda existem problemas de planejamento, a AP trabalha sem cronogramas de aquisição e com mais imediatismo, gerando pressão sobre o setor de compras, que pode ser influenciado por aspectos políticos, apoiado em manutenção de posições de poder (Caudle; Gorr; Newcomer, 1991; Junquillo, 2004; Sun, 2005; Zimmermann; Finger, 2005; Fadul; Silva, 2008).	§ <u>Aspectos políticos</u> : a lei determina as opções, mas, quando existe a necessidade de agilização do processo, pode-se utilizar de alternativas baseadas em relacionamentos de poder (Caudle; Gorr; Newcomer, 1991; Junquillo, 2004; Sun, 2005; Fadul; Silva, 2008).
		§ <u>Controle administrativo</u> : maior rigidez: sistema contém todas as informações referentes às licitações, sendo tudo registrado na ata eletrônica; maior facilidade: auditorias podem ser feitas virtualmente; autoridade competente de fiscalização da AP pode consultar atos de um processo licitatório eletronicamente; não permite transferência de responsabilidade (Talero, 2001; Bof; Previtali, 2007).	§ <u>Controle administrativo</u> : ampliação da possibilidade de fiscalização e diminuição da vulnerabilidade, resultando em um maior cuidado com o processo em si; histórico do processo fica registrado; monitoramento das diversas fases operacionais; não permite transferência de responsabilidade (Talero, 2001; Bof; Previtali, 2007).
		§ <u>Transparência</u> : aumento da transparência (Talero, 2001; Bof, Previtali, 2007) por meio das informações sobre a economia dos gastos, editais, atas e propostas. Não existe mais necessidade de deslocamento/solicitação de documentos fisicamente.	§ <u>Transparência</u> : aumento da transparência (Talero, 2001; Bof, Previtali, 2007) tem proporcionado redução da vulnerabilidade; existe maior divulgação das ações e dos procedimentos, ou seja, este se torna mais aberto a todos.

(continua)

(continuação)

SÍNTESE DOS RESULTADOS		CASOS	
		INSTITUIÇÕES FEDERAIS BRASILEIRAS SITUADAS EM JOÃO PESSOA - PARAÍBA	INSTITUIÇÕES ESTADUAIS PARAIBANAS SITUADAS EM JOÃO PESSOA - PARAÍBA
TEMAS	Propriedades Institucionais	<u>Dimensões:</u>	
		§ <u>Expectativas em relação à qualidade dos bens e serviços:</u> não existe um consenso em relação ao atendimento satisfatório de produtos e serviços; percepção positiva vinculada à prática de se trabalhar junto com o setor solicitante para descrever e avaliar os materiais solicitados; entretanto, trabalho em conjunto não é prática corriqueira, falta preocupação (questão cultural) (Junquilha, 2004; Andriolo, 2006; Fadul; Silva, 2008) de outros setores na descrição, o que provoca obtenção de produtos e serviços de má qualidade; dificuldades quando é exigido amostra, necessária atenção especial, pois nem sempre os fornecedores entregam o produto solicitado como deveria; maior demora quando fornecedor situa-se em localização distante.	§ <u>Expectativas em relação à qualidade dos bens e serviços:</u> não existe um consenso em relação ao atendimento satisfatório de produtos e serviços; sistemática de codificação permite tanto a otimização da rotina e maior disciplina em relação à especificação, quanto à codificação por si só não é apontada como capaz de garantir a qualidade, resultando em devoluções e tempo perdido.
	Administração Pública e Usuários	§ <u>Capacitação:</u> a capacitação é um elemento contraditório, não ocorrendo da mesma forma e com a mesma frequência nas instituições federais pesquisadas; Em alguns casos, existe frequência nestas iniciativas; em outros que tanto não há reforço no treinamento como o mesmo não é repassado para os demais envolvidos no processo de compras ocasionando problemas na execução da licitação.	§ <u>Capacitação:</u> treinamentos, realizados para os usuários e cursos dentro da temática do processo eletrônico de compras; sem consenso quanto à periodicidade de realização; tem ocorrido de acordo com os problemas que surgem durante o uso; aprofundamento na sistemática implementada ficou a cargo da curiosidade do próprio usuário.

(continua)

(continuação)

SÍNTESE DOS RESULTADOS		CASOS	
		INSTITUIÇÕES FEDERAIS BRASILEIRAS SITUADAS EM JOÃO PESSOA - PARAÍBA	INSTITUIÇÕES ESTADUAIS PARAIBANAS SITUADAS EM JOÃO PESSOA - PARAÍBA
TEMAS	Administração Pública e Usuários	<u>Dimensões</u>	
		§ <u>Satisfação com o e-procurement</u> : ainda existe a preferência pelas outras modalidades; diferentes percepções entre o setor de compras e os demais que realizam as requisições; satisfação com o e-procurement associada à preferência por transparência, concorrência e celeridade; inclinação por vícios no processo (Fadul; Silva, 2008) está ligada à utilização dos procedimentos anteriores.	§ <u>Satisfação com o e-procurement</u> : impressões positivas associadas à correta tramitação do processo e à perspectiva de desafio; a percepção de que ainda existe espaço para melhorias e modernização; insatisfações associadas aos procedimentos do processo; Central de Compras nem sempre tem sido associada a um trâmite mais rápido; dificuldades relacionadas à falta de pessoal.
		§ <u>Resistência</u> : mudança introduzida causou estranheza, e necessidade de maior formalização dos processos que ainda não se encontra totalmente resolvida	-----
		-----	§ <u>Melhor gerenciamento</u> : otimização do potencial dos usuários com obtenção de informações a partir dos relatórios gerados (Coulthard; Castleman, 2001; Talero, 2001; Henriksen; Mahnke, 2005; Bof; Previtali, 2007).
		-----	§ <u>Desvio de conduta</u> : e-procurement como um elemento capaz de impossibilitar atos que não condizem com os princípios licitatórios (Brasil, 1993); fraudes como, por exemplo, os vícios na escolha do fornecedor, estão menos propensas a ocorrer (Talero, 2001).

(continua)

(continuação)

SÍNTESE DOS RESULTADOS		CASOS	
		INSTITUIÇÕES FEDERAIS BRASILEIRAS SITUADAS EM JOÃO PESSOA - PARAÍBA	INSTITUIÇÕES ESTADUAIS PARAIBANAS SITUADAS EM JOÃO PESSOA - PARAÍBA
TEMAS	<i>E-procurement</i>	<u>Dimensões</u>	
		§ <u>Integração</u> : existe integração em termos de sistemas, o Comprasnet é atrelado ao Sistema de Informações da Administração Pública (SIAP); em termos burocráticos, ainda existem dificuldades associadas a procedimentos internos da AP que limitam a integração do <i>e-procurement</i> em todas as fases do processo.	§ <u>Integração</u> : o processo encontra-se em aperfeiçoamento, com necessidades de integração em termos de procedimentos nas secretarias; em termos de aquisição, apresenta integração em todas as fases.
		§ <u>Celeridade</u> : benefícios no processo de negociação das propostas, não há mais contato com os fornecedores, diminuindo pressões recebidas pessoalmente; possibilita redução dos preços, gera economicidade; celeridade obtida é relativa quando requer amostra, havendo inversão da situação, tornando o processo mais lento e oneroso se os fornecedores não são locais.	§ <u>Celeridade</u> : pensamento dominante entende que o <i>e-procurement</i> proporciona maior agilidade e contribui para comprar melhor, com possibilidade de se conseguir menor preço e conseqüente economia no processo (Coulthard; Castleman, 2001; Thomson; Singh, 2001; Vaidya <i>et al.</i> , 2002; Andersen; Juul; Pedersen, 2003; Leukel; Maniatopoulos, 2005).
		§ <u>Desenvolvimento Institucional</u> : catalisador de mudanças para a AP (Talero, 2001), promove modernização, diminui o trabalho baseado em papel do processo (Macmanus, 2002), contribui para a integração e maior transparência dos procedimentos.	-----

(continua)

(continuação)

SÍNTESE DOS RESULTADOS		CASOS	
		INSTITUIÇÕES FEDERAIS BRASILEIRAS SITUADAS EM JOÃO PESSOA - PARAÍBA	INSTITUIÇÕES ESTADUAIS PARAIBANAS SITUADAS EM JOÃO PESSOA - PARAÍBA
TEMAS	<i>E-procurement</i>	<u>Dimensões</u>	
		§ <u>Especificações e Recebimento dos Bens e Serviços a Serem Licitados</u> : análise das propostas no sistema se mostra problemática, pois especificações não são feitas a contento; recebimento do material requer cuidados especiais, pois, nem sempre o que é comprado é entregue como deveria.	-----
		§ <u>Ferramentas do Sistema</u> : requisito legal, o Catálogo de Materiais (CATMAT), representa limitação; ferramenta tem o objetivo de atrelar as aquisições a códigos previamente cadastrados de produtos e serviços; na prática, esta sistemática tem proporcionado empecilhos; não há abertura e atualização apropriada; cadastramento para novos produtos se mostra problemático (Fountain, 2001b).	§ <u>Ferramentas do Sistema</u> : necessidade de se realizar aquisição de um bem ou serviço não cadastrado ou codificado tem sido fonte causadora de problemas para os usuários; requisitos legais e a sistemática da Central de Compras tornam esse procedimento um entrave (Fountain, 2001b).
		§ <u>Estrutura tecnológica</u> : Comprasnet nem sempre funciona a contento, ocorrendo quedas e lentidão na sua execução.	§ <u>Estrutura tecnológica</u> : o processo tem funcionado de forma correta, mas isso não reflete apropriada equipagem das secretarias para uso do potencial total do <i>e-procurement</i> ; sistema da Central de Compras foi implantado de forma defasada em termos tecnológicos, provocando dificuldades em manutenção e assistência (Davila et al., 2002; Mcloughlin; Conford, 2006).

(continua)

(conclusão)

SÍNTESE DOS RESULTADOS		CASOS	
		INSTITUIÇÕES FEDERAIS BRASILEIRAS SITUADAS EM JOÃO PESSOA - PARAÍBA	INSTITUIÇÕES ESTADUAIS PARAIBANAS SITUADAS EM JOÃO PESSOA - PARAÍBA
TEMAS	<i>E-procurement</i>	<u>Dimensões</u>	
		-----	§ <u>Estrutura de pessoas</u> : ainda há carência e falta de preparo.
		-----	§ <u>Cultura do papel</u> : apontada como uma prática não superada, ainda persistem procedimentos manuais e realizados fisicamente em papel (Davila <i>et. al.</i> , 2002).

Quadro 16 – Síntese dos Resultados

Fonte: Elaborado pelo autor

5. O E-PROCUREMENT PÚBLICO E A DUALIDADE DA TECNOLOGIA

Neste capítulo, o *e-procurement* é uma tecnologia entendida tanto como um produto quanto como um meio para a ação humana, que, interagindo com as propriedades institucionais, produz e reproduz as práticas organizacionais correntes, ou seja, representa um conjunto de regras e recursos construído pelos usuários nas suas ações cotidianas. Para estudá-lo dentro deste entendimento, utiliza-se o modelo de Orlikowski (1992), objetivando explorar a interação entre o *e-procurement*, a ação humana e as propriedades institucionais paraibanas por meio dos resultados apresentados no capítulo 4 para as esferas federais e estaduais.

Ressalte-se que o modelo proposto por Orlikowski (1992) baseou-se em um estudo sobre a implementação de uma ferramenta eletrônica (*CASE Tools*) em uma organização norte-americana denominada pela autora por *Beta*. A descrição dos casos segue a lógica argumentativa apresentada pela autora em seu estudo, adaptando-se, porém, às particularidades da presente dissertação, a saber: a tecnologia (*e-procurement*), o contexto da Administração Pública estudada e os agentes humanos envolvidos.

5.1 *E-procurement* como produto da ação humana

Baseando-se em Orlikowski (1992), é possível descrever a implantação do *e-procurement* no contexto paraibano e brasileiro de acordo com o modelo de estruturação proposto pela autora (Figura 7). No caso paraibano, a implantação foi conduzida pela Secretaria de Administração, representando a AP paraibana. Já no âmbito federal, a condução do projeto ficou a cargo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Em ambos os casos, a implementação do processo eletrônico de compras foi influenciada pelo estilo de gestão e pela estratégia de governo adotada. Neste sentido, o *e-procurement* é resultado dos esforços de implantação conduzido pela Secretaria de Administração e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, decorrente, respectivamente, das medidas previstas na reforma do Estado paraibano, vide decreto n. 23.865 (PARAÍBA, 2003) e da reforma

do Estado brasileira (ver Quadro 10 – cronologia da legislação do pregão, seção 2.4) (**caminho a**, Figura 7).

Logo, objetivando a implementação da sistemática eletrônica, as ações adotadas foram influenciadas pelas propriedades institucionais da AP paraibana e brasileira (**caminho b**, Figura 7). Mais especificamente, os conhecimentos institucionalizados em conjunto com as normas existentes para efetuação do processo licitatório (estruturas de significação e legitimação) e os recursos (tempo, orçamento e autoridade) distribuídos para a Secretaria de Administração pela AP paraibana e para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão pela AP federal (estrutura de dominação).

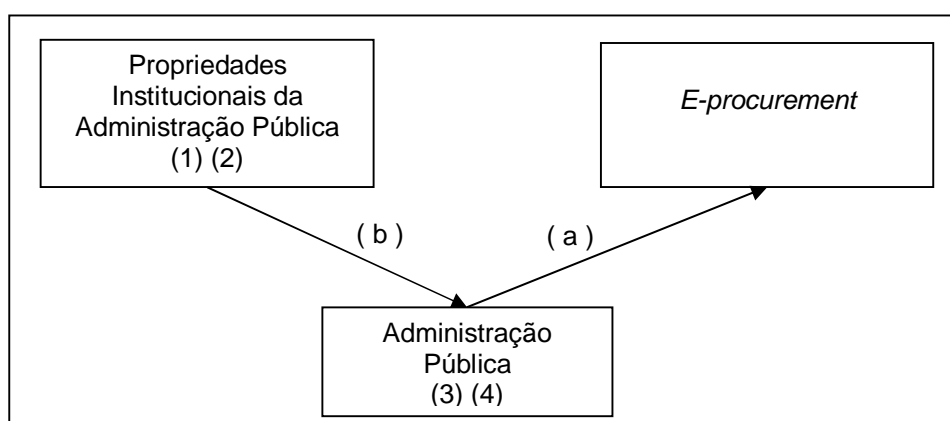


Figura 7 – **Modelo de Estruturação de Implantação do E-procurement no Estado da Paraíba**

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Orlikowski (1992, p. 415)

(1) Administração Pública Paraibana; (2) Administração Pública Federal Brasileira
(3) Secretaria de Administração do Estado da Paraíba; (4) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

No caso da Administração Pública paraibana e brasileira, respectivamente, as medidas legais aprovadas e as ações adotadas pela Secretaria de Administração do Estado e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, atuam tanto como agente de decisão quanto como desenvolvedor do *e-procurement*. Através das medidas adotadas, iniciou-se o projeto de implantação do processo eletrônico de compras, constituindo as estruturas de significação, legitimação e dominação (GIDDENS, 2009).

A **estrutura de significação** constitui-se a partir do reconhecimento das instituições públicas (paraibanas e brasileiras) e do envolvimento dos usuários de que o *e-procurement* é a forma de realizar o processo de compras. Em ambos os casos, a modalidade de comunicação utilizada incluiu:

§ a apresentação da estratégia e das vantagens proporcionadas pela tecnologia a ser implantada, buscando tanto a aceitação da instituições públicas e dos usuários, como envolvê-los ativamente na sistemática implementada (vide dimensão *econômica*).

Desta forma, a partir da modalidade de comunicação, implementada por meio de *capacitações* (treinamentos e palestras) dos servidores públicos, constituíram-se os esquemas interpretativos associados ao *e-procurement*, direcionados para o não questionamento se esta é a melhor forma de se realizar ou operacionalizar o processo de compras públicas. Conduz-se ao pensamento de que a introdução de uma ferramenta eletrônica é a responsável pela melhoria do processo licitatório. Ou seja, a utilização do *e-procurement* baseia-se em conhecimentos inerentes, suposições e regras que tem servido para reafirmar a estrutura de significação da AP (ORLIKOWSKI; ROBEY, 1991; JONES, 1999).

A **estrutura de legitimação** constitui-se a partir das ações exercidas por meio do poder legal, ou seja, as medidas jurídicas já existentes (BRASIL, 1993; 2002) e as adotadas, no caso paraibano (PARAIBA, 2003; 2005a; 2006), para implantação do *e-procurement*. Logo, a interação ocorre por meio das sanções previstas nestas medidas, que servem para constituir as normas a serem seguidas para realização dos procedimentos licitatórios executados na sistemática implantada. Neste sentido, os usuários envolvidos no processo são, normalmente, vistos como pessoas exercendo ordens legais e determinadas pela AP com o objetivo de mediar às transformações institucionais decorrentes do *e-procurement*. Entretanto, também agem como desenvolvedores, não sendo apenas agentes passivos da sistemática implantada, pois, o papel exercido por eles no cotidiano é mutável, já que podem existir formas não previstas de utilizar o processo eletrônico que não acarretem sanções.

A **estrutura de dominação** constitui-se a partir das ações previstas na estratégia de governo implementada. No caso paraibano, abrangeu um mapeamento e redesenho de processos, a introdução dos sistemas de gerenciamento de compras e de registro de preços. No caso brasileiro, houve uma reestruturação do setor de compras, com a introdução da figura do pregoeiro, introdução do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG e do Comprasnet. Assim, a partir do

poder hierárquico, exercido da AP para as suas instituições constituintes e usuários, realizou-se uma reestruturação organizacional, com alocação de recursos no sentido de implantar e levar o projeto adiante. No caso paraibano, adotou-se um modelo centralizado de compras (com criação do órgão Central de Compras). Já no âmbito federal, cada instituição é responsável por suas aquisições, sendo, portanto, um modelo descentralizado em relação à AP.

Portanto, a Administração Pública percebe o *e-procurement* como uma força capaz de proporcionar *melhoria do processo de compras e maior abrangência ao processo licitatório* para obter, por conseguinte, melhores indicadores financeiros. Trata-se de um dos instrumentos incluídos dentro do contexto da reforma administrativa paraibana e brasileira. Ou seja, a implantação do *e-procurement* é apoiada por meio de ações humanas, incluindo as medidas legais aprovadas para regulamentação, o comprometimento da alta administração, os usuários envolvidos no processo licitatório, bem como o reconhecimento dos fornecedores. Os usuários estão se apropriando de regras, conhecimentos e suposições incorporadas na sistemática implantada para realizar tarefas.

5.2 E-procurement como mediador da ação humana

O *e-procurement* no setor público acarreta benefícios óbvios (COULTHARD; CASTLEMAN, 2001; TALERO, 2001). Baseando-se em Orlikowski (1992), todavia, percebe-se que o processo eletrônico de compras, como mediador da ação humana, pode tanto facilitar quanto restringir as atividades e procedimentos necessários para os usuários realizarem as aquisições de bens e contratações de serviços para a Administração Pública. Ou seja, a introdução do *e-procurement* não necessariamente traz consigo apenas efeitos positivos, pois ele sofre influência e pode ser determinado pelas ações humanas e o contexto institucional em que se insere (MANIATOPOULOS, 2005).

A implantação do processo eletrônico de compras no Estado da Paraíba e no Brasil foi uma iniciativa *top-down* (de cima para baixo), ou seja, trata-se de uma decisão tomada pela Administração Pública direcionada para as instituições

subordinadas a ela (AP direta e indireta). O *e-procurement* tem proporcionado maior *celeridade, integração, desenvolvimento institucional, melhor gerenciamento, diminuição da possibilidade de desvio de conduta por parte dos servidores públicos* – resultante de uma maior responsabilidade pública e *mudança de mentalidade* advinda do sistema de regras mais rigoroso – e aumento da *economia* financeira por meio da obtenção de menores preços nas aquisições do Estado. Além disso, ampliou-se o *controle administrativo* e a *transparência* com a utilização da tecnologia (sistema Central de Compras e Comprasnet).

Todavia, em ambos os casos estudados, persistem *aspectos políticos*, com utilização de alternativas baseadas em relacionamentos de poder. Outrossim, percebe-se que problemas em relação à *estrutura tecnológica* e a algumas *ferramentas dos sistemas* limitam os benefícios que podem ser obtidos pela sistemática implantada. No caso paraibano, ainda evidenciou-se apego a processos manuais baseados em papel (*cultura do papel*) e questões referentes à *estrutura de pessoas* no órgão público Central de Compras. Ademais, nos dois casos, o aparato legal em conjunto com a sistemática de codificação de bens e serviços implementada não contribui no momento em que se pretende adquirir algo que ainda não tenha sido especificado ou comprado. Percebem-se, também contradições na interpretação de um mesmo aspecto do *e-procurement* por diferentes usuários (como as expectativas em relação à qualidade dos bens e serviços, a satisfação com o *e-procurement* e a capacitação), o que demonstra o caráter dual da tecnologia (AVGEROU, 1995; WILSON; HOWCROFT, 2002).

Além disso, baseando-se em Orlikowski (1992), percebe-se que o processo eletrônico de compras foi desenvolvido e é realizado de acordo com as especificações legais necessárias, obedecendo a uma ordem padronizada, estruturada e, de certa forma, previsível, deixando pouca discricão para o agente público. O *e-procurement* também reflete os pressupostos da Administração Pública, estadual e federal, de que os procedimentos são racionais, seqüenciais e sem ambigüidades, devendo ser utilizado pelos usuários de forma passiva. Logo, estas prerrogativas disciplinam os usuários na execução das atividades executadas - no sistema da Central de Compras e no Comprasnet - (**caminho c**, Figura 8).

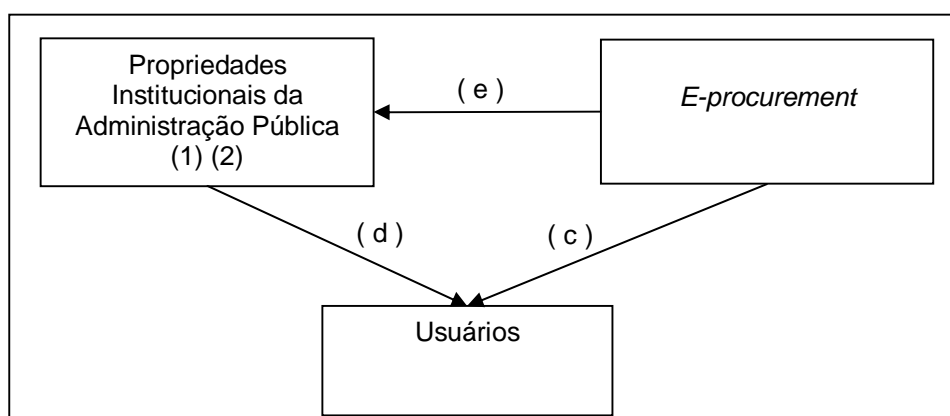


Figura 8 – **Modelo de Estruturação de Uso Inicial do E-procurement no Estado da Paraíba**

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Orlikowski (1992, p. 415)

(1) Administração Pública Paraibana; (2) Administração Pública Federal Brasileira

Para ilustrar esta situação, tome-se, por exemplo, o processo de especificação de um bem ou serviço a ser contratado. Antes de implantado o sistema da Central de Compras, a descrição ocorria de forma manual, em papel, sem vinculação a nenhum tipo de codificação. Com a sistemática implementada, em ambos os casos estudados, o procedimento de especificação ocorre por meio de códigos cadastrados nos sistemas, vinculado a bens e serviços, objetivando maior padronização e otimização na descrição das aquisições e contratações. A codificação permite melhor enquadramento de um determinado produto, já que agrupa especificações já existentes para produtos semelhantes. Sem esta sistemática, essa fase do processo licitatório consumia tempo e envolvia processos eminentemente manuais.

Entretanto, o exemplo descrito evidencia que o *e-procurement* tanto influencia positivamente quanto restringe a ação humana, já que ao mesmo tempo em que pode permitir maior celeridade, também pode limitar a agilidade no delineamento dos bens e serviços a serem adquiridos. Pois, quando um dado produto ainda não passou pelo processo de codificação (ex. sem contratação similar anteriormente) ou não se sabe exatamente o que se quer, percebem-se os problemas, já que aquisições que não estão de acordo com as especificações pré-definidas não são facilmente implementadas nos sistemas e a codificação, por si só, não é capaz de garantir a qualidade dos bens e serviços contratados.

Outro exemplo que ilustra esta situação ocorre no caso da AP federal, quando existe a necessidade de solicitação de amostra dos bens a serem adquiridos. A

celeridade e maior abrangência obtidas com a utilização do pregão eletrônico são limitadas se os fornecedores não são locais, ou seja, a amostragem demora mais a ser enviada. Além disso, este tipo de requisição também influencia na expectativa em relação à qualidade dos produtos, pois nem todos os produtos dos lotes amostrais enviados possuem a mesma qualidade, o que requer atenção para não se adquirir produtos com vícios.

Logo, a influência das propriedades institucionais da Administração Pública (**caminho d**, Figura 8) como a reestruturação do trabalho aliada às expectativas em relação à qualidade dos bens e serviços, atua como uma limitação na capacidade e disposição do usuário para realizar o processo de outra forma. Ou seja, os requisitos legais e a sistemática da Central de Compras e do Comprasnet (via Pregão Eletrônico) tornam esse procedimento um entrave, sendo a execução deste procedimento de uma maneira diferente que não a prevista na sistemática de normas implantadas associada a sanções legais ou administrativas, reforçadas pelo maior controle evidenciado.

Outrossim, a percepção do *e-procurement* como uma ferramenta institucionalizada, ou seja, aceita pelos usuários sem contestação (*taken-for-granted*), influencia as propriedades institucionais da Administração Pública (**caminho e**, Figura 8). Baseando-se em Orlikowski (1992), percebe-se que o processo eletrônico de compras públicas representa um conjunto de regras e recursos construído pelos usuários nas suas ações cotidianas. Portanto, inclui parte das estruturas de significação, dominação e legitimação (GIDDENS, 2009).

O *e-procurement* atua na **estrutura de significação** na medida em que o conhecimento incorporado nos conceitos e procedimentos associados à sistemática realizada por meio da Central de Compras e do Comprasnet direciona a forma como a solução para os problemas são interpretadas e os procedimentos são conduzidos. Logo, quando os usuários utilizam o processo licitatório por meio destas sistemáticas (Central de Compras e Comprasnet), eles estão, mesmo que de forma inconsciente, consentindo com os esquemas interpretativos presentes na constituição do conhecimento e implantação do *e-procurement* no Estado da Paraíba e nas instituições federais. Para ilustrar, a capacitação atua como interação de comunicação. Ou seja, conduz a formação de esquemas interpretativos que

evidenciam a percepção do *e-procurement* pelos usuários como um elemento que impossibilita desvios de conduta (atos que não condizem com os princípios licitatórios e conseqüente redução de fraudes), proporciona melhor gerenciamento (evidências do caso paraibano) e serve para combater a resistência de implantação (percebido no caso brasileiro).

O processo eletrônico de compras públicas age na **estrutura de dominação** constituindo mecanismos que servem para controlar o trabalho dos usuários. Embora seja utilizado localmente em cada secretaria e em cada instituição federal, o desenvolvimento e concepção da sistemática ocorre por meio de medidas legais, constituídas fora do ambiente dos servidores que utilizam o *e-procurement*. Por meio destas concepções inseridas nas sistemáticas implantadas, é possível exercer controle na própria natureza do *e-procurement* e do trabalho realizado pelos servidores públicos. No caso paraibano, por exemplo, a reestruturação do trabalho por meio da estrutura centralizada adotada com a implantação do órgão público denominado Central de Compras (vinculado à Secretaria de Administração do Estado da Paraíba), serve para institucionalizar um mecanismo de controle centralizado dentro da AP paraibana para o processo de compras públicas. No caso brasileiro, ilustra-se pela adoção da figura do pregoeiro, que passou a concentrar poder e responsabilidade sobre o processo licitatório. A percepção do aumento do controle administrativo e transparência das fases do processo reforçam este argumento, já que é possível fazer o acompanhamento do processo de forma eletrônica.

Ressalte-se, todavia, que, sem a participação dos usuários na realização dos procedimentos necessários, o controle pretendido não tem efeito. Logo, os usuários devem fazer uso do *e-procurement* para ele ser efetivo. Em fazendo isto, mesmo que de forma não intencional, reforça-se o controle institucionalizado imposto pela sistemática eletrônica. Dessa forma, cada aquisição ou contratação realizada por meio da Central de Compras ou do Comprasnet serve para reafirmar a estrutura de dominação presente da Administração Pública, o que representa uma conseqüência não intencional do uso do processo eletrônico de compras públicas. Entretanto, em obtendo ou realizando procedimentos por meio de caminhos alternativos ao uso previsto nos procedimentos do *e-procurement*, enfraquece-se a estrutura de dominação. Pode-se ilustrar esta situação, quando, por exemplo, no caso paraibano,

buscam-se alternativas baseadas em relacionamentos de poder para agilizar os procedimentos de acordo com o interesse momentâneo de cada secretaria. Ou seja, aspectos políticos, realizados por meio da ação humana, modelando a estrutura de dominação, pois diante da necessidade, busca-se uma alternativa lícita, mas não prevista no sistema de regras, ou hierarquia de realização dos procedimentos, para solução do problema.

O processo eletrônico de compras públicas atua na **estrutura de legitimação**, já que existe um aparato legal embutido em conjunto com normas que regulam o que é aceitável ou não na execução dos procedimentos. Ao implantar a Central de Compras e o Comprasnet (via pregão eletrônico), a Administração Pública paraibana e brasileira, respectivamente, determinaram que as aquisições e contratações só são legitimadas se ocorrerem por meio da sistemática implementada. Assim, baseando-se em Orlikowski (1992), isto implica afirmar que a própria reestruturação porque passou a Administração Pública (paraibana e brasileira) é uma sanção normativa. Ou seja, ao implementar o *e-procurement* para apoiar ou automatizar o trabalho, a AP mostra que ele é o meio apropriado para executar o trabalho. Ressalte-se também que as regras embutidas nas sistemáticas implantadas incorporam normas que definem os critérios da forma que o trabalho deve ser executado.

Além disso, baseando em Orlikowski (1992), percebe-se que a utilização do processo eletrônico de compras públicas de forma não reflexiva, ou seja, sem questionamento se esta é a melhor forma de executá-lo, representa um modo efetivo para controlar o entendimento e as ações dos usuários. O *e-procurement* não é apenas um elemento instrumental (estruturando a produção do processo), mas também agrega elementos normativos, já que atua como mediador de uma realidade nas instituições públicas (estaduais e federais), produzindo uniformidade e previsibilidade nos pensamentos e comportamentos dos usuários.

Para ilustrar, a evidência de que está havendo mudança de mentalidade, decorrente de uma maior responsabilidade pública (no caso paraibano) e impulsionando a necessidade dos usuários de tomar mais conhecimento das ferramentas eletrônicas e de mercado (no caso brasileiro), representa um exemplo da atuação do *e-procurement* na estrutura de legitimação. Isto evidencia e provoca

nos servidores uma maior preocupação com o andamento dos procedimentos. Ou seja, o sistema de regras em relação à documentação está mais rigoroso, objetivando o cumprimento das normas estabelecidas. Assim, as pessoas buscam legitimação para evitar sanções (GIDDENS, 2009). Como resultado, percebe-se muito mais uma reafirmação do *status quo* do que uma transformação geral (McLOUGHLIN *et al. apud* MANIATOPOULOS, 2005), ou seja, uma reafirmação da estrutura de legitimação da Administração Pública em ambos os casos. Além disso, evidencia-se, conforme preconiza Fountain (2001b), que a AP tem atuado em busca de melhor eficiência e eficácia, mas sua atuação nesse direcionamento é restringida por leis e pelo contexto político, já que ainda assim, existe influência de aspectos culturais sobre a AP, como acomodação e falta de uma cultura de longo prazo.

5.3 Interação com o *E-procurement*

A partir dos resultados obtidos, evidencia-se que o *e-procurement* paraibano e brasileiro foi concebido e implantado com o objetivo de aumentar a eficiência do processo licitatório por meio da racionalização e padronização dos procedimentos. O processo eletrônico de compras é utilizado por servidores públicos que não participaram do seu desenvolvimento. Isso proporciona um envolvimento e utilização passiva da sistemática implantada, bem como uma orientação econômica, ou seja, voltada para os resultados a serem atingidos e não para a reflexão dos procedimentos efetuados (ORLIKOWSKI, 1992).

Mesmo assim, dentro do entendimento de Orlikowski (1992), ainda há a possibilidade de modificações e influência no processo por meio da ação reflexiva dos usuários. A autora ressalta que isto ocorre até o ponto em que estes usuários entendem a própria natureza constituinte da tecnologia (nesta dissertação, o *e-procurement*) implantada, sendo que este entendimento é determinado pelo grau em que os indivíduos reconhecem o papel mediador da tecnologia, concebendo alternativas para ela e se motivando para agir.

Para ilustrar, evidenciaram-se nos dados coletados que o processo eletrônico de compras públicas paraibano não se encontra ainda em pleno funcionamento e

que, em algumas instituições federais, ainda existe a necessidade de mais adaptações. Dentro do entendimento de Orlikowski (1992), na medida em que o *e-procurement* for ampliando suas potencialidades, a reflexão dos usuários sobre o processo tende a diminuir. Mesmo assim, de acordo com a autora, a ação humana, por meio de um controle dialético, pode agir contra o aparente determinismo da tecnologia institucionalizada, ou seja, se os usuários reconhecerem que se trata de um processo interpretativamente flexível, eles podem modificar sua interpretação e uso. Assim como no estudo de Orlikowski (1992), dado o contexto institucional público paraibano e federal com seus mecanismos de controle e padronização dos procedimentos, bem como o desenvolvimento relativamente rígido do *e-procurement*, o uso da sistemática eletrônica para o processo licitatório pode ser caracterizado como de baixa flexibilidade interpretativa. Em ambos os casos, em princípio, a lei não abre permite outras formas de se realizar o procedimento de compras. Além disso, no caso paraibano, mesmo que, por motivos de agilidade, ainda exista a possibilidade de se buscar outras alternativas, elas se baseiam mais em relações de poder do que propriamente em novos caminhos disponíveis na sistemática implantada.

Todavia, esta busca por alternativas representa uma forma de reação dos usuários ao *e-procurement*, pois se entende que em certos momentos, no caso paraibano, a Central de Compras representa um caminho mais burocrático para o andamento do processo licitatório. Este exemplo mostra que não se pode entender uma tecnologia como um objeto fixo em qualquer que seja o momento de seu desenvolvimento, pois suas possibilidades e padrões de implantação podem e mudam tanto através do tempo, como por meio da ação humana (ORLIKOWSKI, 1992). Se o caminho envolvendo relações de poder, que contrapõe as propriedades institucionais previstas no *e-procurement*, perdura ao longo do tempo ou não, depende de até que ponto esta prática é mantida, assim como da proporção em que se propaga nas demais instituições públicas paraibanas. Todavia, na medida em que o processo eletrônico de compras for sendo implantado em toda sua capacidade, também é possível que os usuários não percebam outras possibilidades de se realizar os procedimentos para a compra e contratação de bens e serviços que não da forma eletrônica implementada.

Para Orlikowski (1992), a natureza contraditória da tecnologia é evidenciada neste momento. O *e-procurement*, em ambos os casos, foi implantado com o objetivo de melhorar a eficiência do processo licitatório, gerando, conseqüentemente, economias financeiras. Todavia, isto limita a ação dos usuários a somente enxergar esta possibilidade para encaminhamento dos procedimentos, ou seja, os servidores públicos e a AP ficam engessados a um caminho, mesmo que, talvez, existam outras possibilidades. Além disso, podem ficar incapacitados de reconhecer quando o processo eletrônico de compras restringe a produtividade e o trabalho mais eficiente.

Pode-se, portanto, entender o *e-procurement* a partir da adaptação do modelo de estruturação da tecnologia de Orlikowski (1992). Para conduzir o processo eletrônico de compras públicas, os usuários utilizam-se das sistemáticas eletrônicas implantadas (no caso paraibano, mediada pelo órgão público e sistema Central de Compras; no caso brasileiro, através do Comprasnet) (**caminho f**, Figura 9). As propriedades institucionais da AP influenciam a condução dos procedimentos pelos servidores públicos envolvidos no processo (**caminho g**, Figura 9). Ao efetuarem o processo licitatório por meio da Central de Compras e do Comprasnet, as ações e percepções dos servidores públicos são mediadas por esquemas interpretativos, normas e recursos presentes no *e-procurement* (**caminho h**, Figura 9). Ao executarem os procedimentos de forma eletrônica, normalmente, tendem a reafirmar as propriedades institucionais da AP, expressado nas estruturas de legitimação, dominação e significação (**caminho i**, Figura 9).

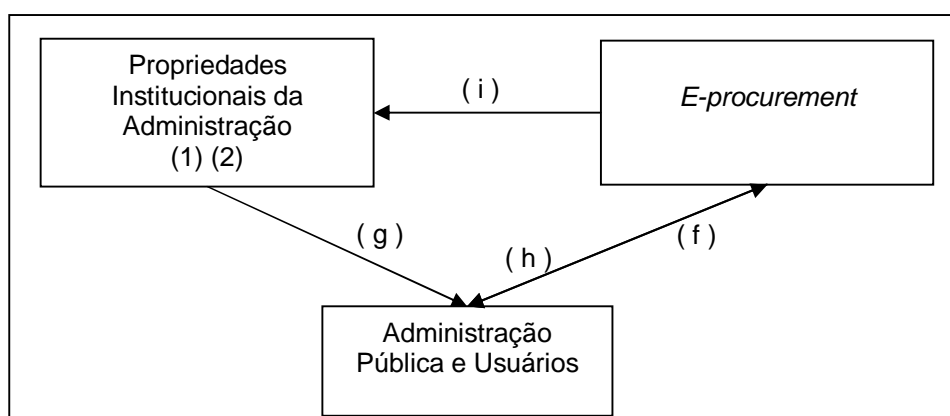


Figura 9 – **Modelo de Estruturação da Interação com o *E-procurement* no Estado da Paraíba**

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Orlikowski (1992, p. 420)

(1) Administração Pública Paraibana; (2) Administração Pública Federal Brasileira

Entretanto, em consonância com Orlikowski (1992), é possível que, ocasionalmente, os servidores públicos executem o processo eletrônico de forma não prevista com as sistemáticas implantadas (**caminho f**, Figura 9). Ou seja, eles possuem certa quantidade de influência no processo e em seu ambiente de trabalho, podendo de forma ativa propor, novas funcionalidades e sistemáticas para o processo, por meio do fornecimento de informações sobre as dificuldades enfrentadas. Desta forma, é possível identificar os gargalos, bem como necessidades de alocação de recursos e de redistribuição de poder.

Isto enfraquece os esquemas interpretativos, as normas e os recursos presentes no *e-procurement*, sendo que, caso represente uma alternativa suficientemente forte e duradoura, pode transformar as propriedades institucionais paraibanas por meio da alteração das estruturas de legitimação, dominação e significação (**caminho i**, Figura 9). Dessa forma, pode proporcionar uma revisão e alteração de procedimentos e mecanismos legais, ou seja, a AP promove ações com vistas a legalizar e reconhecer as mudanças no *e-procurement* (**caminho g**, Figura 9). Logo, representaria uma modificação do funcionamento do processo eletrônico de compras públicas (**caminho f**, Figura 9). Todavia, uma vez posta em prática, o *e-procurement* tornar-se-ia institucionalizado (**caminho h**, Figura 9), servindo para reproduzir as propriedades institucionais da AP (**caminho i**, Figura 9).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação abordou a temática da Gestão das Compras Públicas, incluindo uma revisão de literatura que abordou a Reforma da Administração Pública, Governo Eletrônico, Processo Eletrônico de Compras Públicas (*E-procurement*) e Dualidade da Tecnologia (ORLIKOWSKI, 1992). A partir do estudo exploratório realizado e dentro da limitação do método utilizado, neste capítulo, portanto, apresentam-se respostas ao problema e aos objetivos da pesquisa (seção 6.1), seguida das contribuições, limitações e sugestões para pesquisas futuras (seção 6.2).

6.1 Resposta ao Problema e aos Objetivos da Pesquisa

O problema de pesquisa desta dissertação consistiu em responder a seguinte pergunta: **como a introdução e uso do processo eletrônico de compras em instituições federais e estaduais situadas em João Pessoa, no estado da Paraíba, modelam e são modelados pelas propriedades institucionais e pela ação humana, na perspectiva da “dualidade da tecnologia”?**

A partir deste questionamento, investigaram-se na literatura os pressupostos que deram origem à introdução do processo eletrônico de compras na AP, recorrendo-se desde o movimento gerencialista de reforma da AP (NGP), passando pelo surgimento do chamado Governo Eletrônico, chegando a uma das suas áreas de atuação, justamente, o *e-procurement* público. Além disso, foram apresentados os requisitos legais e ações governamentais que dão sustentação a esta iniciativa na AP brasileira e paraibana. Outrossim, percebeu-se a necessidade de um estudo fora da racionalidade técnica dominante, ou seja, realizar uma investigação numa perspectiva interpretativa, incluindo a abordagem da “dualidade da tecnologia”, com o modelo de estruturação da tecnologia (ORLIKOWSKI, 1992).

Assim, consoante com a perspectiva teórica escolhida e, a partir dos dados coletados nos dois casos considerados, realizou-se a análise qualitativa de conteúdo (GLÄSER; LAUDEL, 2009), objetivando obter dimensões referentes à justificativa

para uso do *e-procurement*, às propriedades institucionais, à Administração Pública e usuários, e, por fim, ao próprio processo eletrônico de compras públicas. Após a apreciação das dimensões obtidas, procedeu-se com a interpretação a partir do modelo conceitual de estruturação da tecnologia (ORLIKOWSKI, 1992), sendo possível atingir o objetivo geral deste trabalho, que consistiu em: compreender o processo eletrônico de compras públicas (*e-procurement*) brasileiro e paraibano, a partir da perspectiva da “dualidade da tecnologia”, no contexto de instituições públicas federais e estaduais situadas em João Pessoa, na Paraíba.

Neste sentido, percebeu-se que a introdução e uso do *e-procurement* acarreta conseqüências na ação cotidiana dos usuários, bem como essas ações resultam em implicações organizacionais no contexto das instituições federais e estaduais paraibanas. Para melhor evidenciar esta constatação, exploram-se, a seguir, conclusões a partir de cada objetivo específico proposto, visando o entendimento completo do objetivo geral e, por conseguinte, responder o problema de pesquisa.

(a) *Identificar os aspectos que justificam a introdução e o uso do e-procurement nas instituições públicas estudadas.*

As dimensões identificadas evidenciaram que, em ambos os casos investigados, a introdução do *e-procurement* público não é, apenas, resultado de medidas jurídicas, mas, sim, faz parte de um contexto mais amplo. Ou seja, refere-se a um projeto de reformulação da AP em ambos os níveis da AP estudados, com alinhamento aos princípios da NGP, além de forte ênfase nos aspectos econômicos e gerenciais. Não representa uma ação voluntária das instituições pesquisadas, sendo, portanto, um projeto cuja iniciativa é *top-down*, imposto como tentativa de modernizar e solucionar os problemas associados aos procedimentos licitatórios.

(b) *Identificar as propriedades institucionais associadas ao e-procurement nas instituições públicas pesquisadas.*

As dimensões identificadas evidenciam que as propriedades institucionais têm acarretado mudanças em mecanismos e características do processo tanto no âmbito federal quanto estadual. A orientação econômica aproxima-se dos princípios da NGP. Em termos organizacionais, as prerrogativas jurídicas limitam o funcionamento e as decisões, que ainda são impactados por traços culturais,

baseados em lealdades políticas, o que restringe os benefícios que o *e-procurement* pode oferecer. Evidenciou-se também um aumento de poder em direção à AP, nos dois níveis estudados, decorrentes de maior controle e transparência administrativa. Mesmo assim, isto não se traduz em uma mudança de mentalidade em todas as instituições federais investigadas.

(c) *Identificar os aspectos referentes à Administração Pública e usuários associados e-procurement nas instituições públicas estudadas.*

Evidenciaram-se, nas dimensões identificadas, diferentes interpretações de cada ator organizacional para com o *e-procurement*. Percebeu-se, em ambos os casos, fragilidade em uma ação necessária e importante quando da implantação de uma nova ferramenta de trabalho, ou seja, a capacitação. Outrossim, evidenciam-se diferentes percepções associadas à satisfação do usuário, desde a melhoria do processo, até a percepção da manutenção de práticas associadas às deficiências presentes nos traços culturais brasileiros, que são incorporados nas instituições estudadas.

(d) *Identificar os aspectos associados ao e-procurement nas instituições públicas investigadas.*

A partir das dimensões identificadas, em ambos os casos, percebeu-se que o *e-procurement* público carrega consigo riscos, comprovando que o processo eletrônico de compras públicas não é uma iniciativa fácil de ser implementada, pois ele apresenta uma série de dificuldades, decorrentes dos múltiplos objetivos da AP, que vão além de questões econômicas, apenas. Todavia, ressalte-se que esta iniciativa também trouxe benefícios para a AP, mas ainda há muito a fazer, indicando que o *e-procurement* público, em ambos os casos, ainda representa um projeto inacabado e que precisa ser mais investigado.

(e) *Interpretar as dimensões obtidas a partir do modelo conceitual de estruturação da tecnologia, proposto por Orlikowski (1992).*

Este objetivo específico da pesquisa foi contemplado durante todo o capítulo 5, cabendo neste momento, apenas algumas considerações. Evidenciou-se que as propriedades institucionais presentes nas instituições públicas paraibanas e brasileiras identificadas influenciaram e continuam influenciando as ações da AP e

dos usuários do *e-procurement*. A implantação do *e-procurement* apóia-se por meio de ações humanas, incluindo as medidas legais aprovadas para regulamentação, o comprometimento da alta administração, os usuários envolvidos no processo licitatório, bem como o reconhecimento dos fornecedores. Percebeu-se um direcionamento na introdução desta sistemática para o não questionamento se esta é a melhor forma de se realizar ou operacionalizar o processo de compras públicas. Isto representa um modo efetivo para controlar o entendimento e as ações dos usuários, que estão se apropriando de regras, conhecimentos e suposições incorporadas na sistemática implantada para realizar tarefas. O caráter dual da tecnologia foi evidenciado já que se perceberam contradições na interpretação de um mesmo aspecto do *e-procurement* por diferentes usuários. Ademais, percebe-se muito mais uma reafirmação do *status quo*, ou seja, uma reafirmação da estrutura de legitimação, significação e dominação da Administração Pública em ambos os casos.

6.2 Contribuições, Limitações e Sugestões para Pesquisas Futuras

Em termos de investigação científica, esta dissertação apresenta contribuições tanto para a ciência como para a prática. Cientificamente, a utilização de uma perspectiva interpretativa nos estudos sobre o *e-procurement* no Brasil, tomando como base a abordagem da “dualidade da tecnologia”, representou um avanço, contribuindo para o entendimento sobre os fenômenos associados a esta tecnologia por um ângulo diferente. Por meio do método de análise de conteúdo adotado para análise e interpretação dos dados nos estudos de caso investigados, evidenciou-se que o *e-procurement* é um elemento subjetivo, compreendido, por vezes, de forma contraditória pelos agentes humanos nos diferentes contextos organizacionais. Ou seja, sem a perspectiva interpretativa em conjunto com a abordagem qualitativa utilizada, não se teria alcançado os mesmos resultados, reforçando a necessidade de que os objetivos de pesquisa estejam em consonância com os pressupostos epistemológicos escolhidos. Ademais, reafirma-se que a introdução e uso de novas tecnologias não devem ser estudadas somente de um ponto de vista técnico-econômico.

Isto fica claro nas contribuições em termos práticos desta dissertação, pois em ambos os casos estudados, verificou-se que o *e-procurement* é um projeto inacabado, que requer constantes atualizações e melhorias, trazendo conseqüências organizacionais que, não necessariamente, foram previstas. Neste sentido, evidenciou-se que, embora tenha trazido benefícios óbvios para a AP federal e estadual, ainda apresenta problemas, com necessidades de ajustes. Percebeu-se que alguns vícios e questões culturais negativas inerentes à AP se inseriram no processo eletrônico de compras públicas, revelando que práticas combatidas e não desejadas ainda permanecem, mesmo com a introdução de uma nova ferramenta eletrônica, por meio da modalidade de licitação pregão. Assim, os resultados desta pesquisa identificaram para as organizações estudadas alguns pontos críticos no *e-procurement*, que podem ser analisados objetivando a solução das dificuldades e manutenção dos benefícios percebidos.

Todavia, este trabalho tem natureza exploratória, estando sujeito a limitações que devem ser ressaltadas. Assim, objetivando o resguardo a possíveis críticas, bem como deixar cientes os leitores e propor pesquisas futuras, apontam-se como principais limitações desta dissertação:

- § Em relação à perspectiva e abordagem de pesquisa, existe a impossibilidade de generalização dos resultados devido à utilização dos métodos citados, cujo objetivo é entender melhor o fenômeno e não generalizá-lo;
- § Somado a isso, a estratégia de pesquisa utilizada foi o estudo de caso, que, apesar de promover uma validação interna alta, dado o levantamento em profundidade, possui validação externa baixa. Logo, as conclusões estão limitadas aos casos investigados, embora a abordagem da “dualidade da tecnologia” possa ser utilizada em outros contextos fora do estado da Paraíba e da cidade de João Pessoa.
- § Em relação aos sujeitos investigados, não foram entrevistados fornecedores para saber suas percepções em relação à introdução e uso do *e-procurement* público. No âmbito federal, por questão de tempo e recursos, as entrevistas se concentram no setor de compras, não se obtendo as percepções dos demais setores que realizam os pedidos de

compra/serviços. Pelo mesmo motivo, em ambos os casos, o pesquisador não pôde voltar aos entrevistados para validar os resultados das análises.

- § Não se aprofundou na investigação de aspectos motivacionais e culturais envolvidos quando da implantação e uso de novas tecnologias e redesenho de processos.
- § Por fim, as dimensões identificadas não são definitivas, ou seja, é possível que outros aspectos não presentes nesta pesquisa referentes às propriedades institucionais, à AP e usuários, bem como ao próprio *e-procurement*, possam existir e influenciar o processo eletrônico de compras públicas paraibano e brasileiro de forma distinta da apresentada.

Portanto, estando ciente das limitações apresentadas e que esta dissertação é um trabalho inacabado, sugere-se que pesquisas futuras envolvendo a temática do *e-procurement* possam dar continuidade revisando, considerando ou adicionando outros aspectos e perspectivas além dos citados, de forma a contribuir para o enriquecimento do conhecimento nas áreas de Administração Pública, Sistemas de Informação, Governo Eletrônico e *E-procurement* no Brasil.

REFERÊNCIAS

ALVES, M.V.C.; DUFLOTH, S.C. Portais eletrônicos de compras da Administração Pública: contribuição para avaliação da governança eletrônica no Brasil. **I EnAPG**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2004.

ANDERSEN, K.V.; JUUL, N.C.; PEDERSEN, J.K. Fractional institutional endeavors and e-procurement in local government. **16th Bled Electronic Commerce Conference**, Bled, Slovenia, 2003.

ANDRIOLO, L.J. A reforma do Estado de 1995 e o contexto brasileiro. **XXX EnANPAD**. Salvador: ANPAD, 2006.

ARMSTRONG, A. A comparative analysis: New Public Management - the way ahead? **Australian Journal of Public Administration**, v. 57, n. 2, p. 12-24, 1998.

AVGEROU, C. Evaluating information systems by consultation and negotiation. **International Journal of Information Management**, v. 15, n. 6, p. 427-436, 1995.

_____. IT and organizational change: an institutional perspective. **Information Technology and People**, v. 13, n. 4, p. 234-262, 2000.

AVGEROU, C.; McGRATH, K. Rationalities and emotions in IS innovation. In: HOWCROFT, D.; TRAUTH, E.M. (eds.) **Handbook of critical information systems research: theory and application**. Edward Elgar, Cheltenham, UK, p. 299-324, 2005.

BADHAM, R. Managing socio-technical change: a configurations approach to technology implementation. In: BENDERS J; de HAAN J; BENNET D (eds). **The Symbiosis of Work and Technology**, p. 77-94, Taylor and Francis, London, 1995.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BOF, F.; PREVITALI, P. Organisational pre-conditions for e-procurement in governments: the italian experience in the public health care sector. **The Electronic Journal of e-Government**, v. 5, n. 1, p. 1-10, 2007.

BOLGHERINI, S. The technology trap and the role of political and cultural variables: a critical analysis of the e-government policies. **Review of Policy Research**, v. 24, n. 3, p. 259-275, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988, 292 p.

_____. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial** (da República Federativa do Brasil), Brasília, DF, 22 de julho de 1993.

_____. Lei n. 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial** (da República Federativa do Brasil), Brasília, DF, 17 de julho de 2002.

_____. Ministério do Planejamento. 2009a. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=3506&cat=94&sec=7>>. Acesso em 13 mar. 2009.

_____. Ministério do Planejamento. 2009b. Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br>>. Acesso em 01 jun. 2009.

BRESSER-PEREIRA, L.C. **Plano diretor da reforma do aparelho Estado**. 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em 15 abr. 2009.

_____. Reforma do Estado e administração pública gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, 1996.

_____. **Reforma de Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo. Ed 34: Brasília: ENAP, 1998.

_____. A reforma gerencial do estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 4, p. 55-72, 2000.

CAMPOS, L.C.M. Compras governamentais: mapeamento preliminar de estudos na área de administração pública e das principais questões de pesquisa. **III EnAPG**. Salvador: ANPAD, 2008.

CARDOSO, R.F; CONTADOR, J.C. Governo eletrônico do Estado de São Paulo e avaliação da bolsa eletrônica de compras. **Revista de Administração Fazendária**, v. 1, n. 1, jul./dez, 2005.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CAUDLE, S.L.; GORR, W.L.; NEWCOMER, K.E. Key information systems management issues for the public sector. **MIS Quarterly**, v. 15, n. 2, p. 171-188, 1991.

CIBORRA, C.U. **The Labyrinths of Information: Challenging the Wisdom of Systems**. Oxford: Oxford University Press, 2002.

CORDELLA, A. E-government: towards the e-bureaucratic form? **Journal of Information Technology**, v. 22, p. 265-274, 2007.

COULTHARD, D.; CASTLEMAN, T. Eletronic procurement in government: more complicated than just good business. **The 9th European Conference on Information Systems**, p. 999-1009, 2001.

DAMATTA, R.A. **O que faz o brasil, Brasil?**. Rio de Janeiro: Rocco, 1986.

DAVILA, A.; GUPTA, M.; PALMER, R.J. Moving procurement systems to the Internet: the adoption and use of eprocurement technologies models. **Stanford GSB Research Paper**, n. 1742, 2002.

DENZIN, N.K; LINCOLN, Y.S. **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. 2 ed. São Paulo: Artmed, 2006.

DI PIETRO, M.S.Z. **Direito administrativo**. 12 ed. São Paulo: Atlas, 2000.

DOHERTY, N.F.; COOMBS, C.R.; LOAN-CLARKE, J. A re-conceptualisation of the interpretive flexibility of information technologies: redressing the balance between the social and the technical. **European Journal of Information Systems**, v. 15, n. 6, p.569-582, 2006.

DOHERTY, N.F.; KING, M. Editorial. From technical to socio-technical change: tackling the human and organization aspects of systems development projects. **European Journal of Information Systems**, v. 14, p. 1-5, 2005.

DPWS. **Electronic procurement implementation strategy – guidelines**. NSW Department of Public Works and Services, 2002. Disponível em: <<http://www.cpsc.nsw.gov.au/e-procurement>>. Acesso em 02 mai. 2009.

ERRIDGE, A. Public procurement, public value and the Northern Ireland unemployment pilot project. **Public Administration**, v. 85, n. 4, p.1023–1043, 2007.

FADUL, E.M.C.; SILVA, L.P. Retomando o debate sobre a reforma do Estado e a nova administração pública. **XXXII EnANPAD**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2008.

FELL, A.F.A.; RODRIGUES FILHO, J. Adoção e uso do comércio eletrônico (CE) em pequenas e médias empresas (PMES) da região metropolitana do recife (RMR). **3º Congresso Internacional de Gestão da Tecnologia e Sistemas de Informação - CONTECSI**, São Paulo, 2006.

FERNANDES, C.C.C. Abrangência, inserção e impacto transformador dos sistemas de compras eletrônicas na administração pública – análise do Siasg/Comprasnet. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 2, p. 195-216, 2005.

FETZNER, M.A.M. A mudança na implementação de TI: diferentes abordagens e implicações para a prática nas organizações. **XXXII EnANPAD**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2008.

FLEURY, S. Diferentes abordagens sobre a reforma do Estado. **Revista de Administração Pública**, v. 30, n. 6, p. 185-190, 1996.

_____. Reforma administrativa: uma visão crítica. **Revista de Administração Pública**, v. 31, n. 4, p. 299-309, 1997.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

_____. Triangulation in Qualitative Research. In: FLICK, U., KARDORFF, E., STEINKE, I. (eds.). **A Companion to Qualitative Research**, London: Sage, 2000.

FOUNTAIN, J.E. Public sector: early stage of a deep transformation. In: R.E. Litan (ed.) **The Economic Payoff from the Internet Revolution**, Washington, DC: Brookings Institution Press, 2001a.

_____. **Building the virtual state: information technology and institutional change**. Washington DC: Brookings Institution Press, 2001b.

GALHARDO, J.A.G.; CÔRTEZ, P.L. Proposta de uma metodologia para o acompanhamento e avaliação dos sistemas de e-procurement pelos cidadãos. **XXXII EnANPAD**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2008.

GICHOYA, D. Factors affecting the successful implementation of ICT projects in government. **The Electronic Journal of e-Government**, v. 3, n. 4, p. 175-184, 2005.

GIDDENS, A. **A Constituição da Sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

GLÄSER, J. LAUDEL, G. **Expertinterviews und qualitative Inhaltsanalyse**. 3. ed. Wiesbaden: VS Verlag, 2009.

GRÖNLUND, Å. **Electronic government – design, applications, and management**. Hershey, PA: Idea Group. 2002.

GRÖNLUND, Å.; HORAN, T.A. Introducing e-gov: history, definitions, and issues. **The Communications of the Association for Information Systems**, v. 15, 2005.

HARDY, C.A; WILLIAMS, S.P. E-government policy and practice: a theoretical and empirical exploration of public e-procurement. **Government Information Quarterly**, v. 25, p. 155–180, 2008.

HEEKS, R.; BAILUR, S. Analyzing e-government research: perspectives philosophies, theories, methods, and practice. **Government Information Quarterly**, v. 24, p. 243–265, 2007.

HENRIKSEN, H.Z.; MAHNKE, V. E-procurement adoption in the danish public sector: the influence of economic and political rationality. **Scandinavian Journal of Information Systems**, v. 17, n. 2, p. 85–106, 2005.

HIRSCHHEIM, R.A; KLEIN, H.K. Crisis in the IS Field? A Critical Reflection on the State of the Discipline. In: **Information systems: the state of the field**, KING, J.L; LYYTINEN, K. (eds). England: Willey, p. 75-146, 2006.

HOOD, C. A public management for all seasons? **Public Administration**, v. 69, p. 3-19, 1991.

HOPF, C. Qualitative interviews: an overview. In: FLICK, U., KARDORFF, E., STEINKE, I. (eds.), **A Companion to Qualitative Research**, London: Sage, 2000.

HUSSAIN, Z.I.; CORNELIUS, N. The use of domination and legitimation in information systems implementation. **Information Systems Journal**, v. 19, n. 2, p. 197-224, 2009.

JACKSON, P.; HARRIS, L. E-business and organizational change: reconciling traditional values with business transformation. **Journal of Organizational Change Management**, v. 16, n. 5, p. 497-511, 2003.

JOIA, L.A. **O que é governo eletrônico**. 2002. Disponível em: <http://www.ebape.fgv.br/e_government/asp/dsp_oquee.asp>. Acesso em 03 mai. 2009.

JOIA, L.A.; ZAMOT, F. Internet-based reverse auctions by the brazilian government. **The Electronic Journal on Information Systems in Developing Countries**, 9, 6, p. 1-12, 2002.

JONES, M.R. Structuration Theory. CURRIE, W.J.; GALLIERES, R. (eds.) **Rethinking management information systems**. Oxford: Oxford University Press, 1999.

JONES, M.R.; KARSTEN, H. Giddens's structuration theory and information systems research. **MIS Quarterly**, v. 32, n. 1, p. 127-157, 2008.

JUNQUILHO, G.S. Nem "burocrata" nem "novo gerente": o "caboclo" e os desafios do Plano Diretor de Reforma do Estado no Brasil do real. **Revista de Administração Pública**, v. 38, n. 1, p. 137-156, 2004.

KAPLAN, B.; DUCHON, D. Combining qualitative and quantitative methods in information systems research: a case study. **MIS Quarterly**, v. 12, n. 4, 1988.

KEINERT, T.M.M. Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-92). **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 34, n. 3, p. 41-48, mai/jun, 1994.

KLEIN, H.K; MYERS, M.D. A set of principles for conducting and evaluating interpretive field studies in information systems. **MIS Quarterly**, v. 23, n. 1, p. 67-94, 1999.

KLING, R. Learning about information technologies and social change: the contribution of social informatics. **Information Society**, v. 16, n. 3, p. 217-231, 2000.

LANDSBERGEN, D.; WOLKEN, G. Realizing the promise: government information systems and the fourth generation of information technology. **Public Administration Review**, v. 61, n. 2, p. 206–220, 2001.

LENK, K.; TRAUNMÜLLER, R. Broadening the concept of electronic government. **Designing E-Government**, Prins J.E.J. (ed.), Kluwer Law International, p. 63-74, 2001.

LEUKEL, J.; MANIATOPOULOS, G. A comparative analysis of product classification in public vs. private e-procurement. **The Electronic Journal of e-Government**, v. 3, n. 4, p. 201-212, 2005.

LÖFSTEDT, U. E-government – assessment of current research and some proposals for future directions. **International Journal of Public Information Systems**, v.1, p. 39-52, 2005.

LUNA-REYES, L.F.; ZHANG, J.; GIL-GARCIA, R.J.; CRESSWELL, A.M. Information systems development as emergent socio-technical change: a practice approach. **European Journal of Information Systems**, v. 14, n. 1, p. 93-105, 2005.

MACMANUS, S. Understanding the incremental nature of e-procurement implementation at the state and local levels. **Journal of Public Procurement**, v. 2, n. 1, 2002.

MAHDI, M.O.S.; DAWNSON, P. The introduction of information technology in the commercial banking sector of developing countries: voices from Sudan. **Journal of Information Technology & People**, v. 20, n. 2, p. 184–204, 2007.

MANIATOPOULOS, G. E-government movements of organizational change: a social shaping approach. **The 4th International Critical Management Studies Conference, Critique and Inclusivity: Opening the Agenda**, Cambridge, UK, 2005.

MARINI, C. Aspectos contemporâneos do debate sobre reforma da administração pública no Brasil: a agenda herdada e as novas perspectivas. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, n. 1, 2005. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-1-MAR%C3%87O-2005-CAIO%20MARINI.pdf>. Acesso em 15 abr. 2009.

MARKUS, M.L.; ROBEY, D. Information technology and organizational change: causal structure in theory and research. **Management Science**, v. 34, n. 5, 1988, p. 583-598.

MARTINS, G.A. **Estudo de Caso: Uma Estratégia de Pesquisa**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MARTINS, P.E.M; IMASATO, T; PIERANTI, O.P. Reformas administrativas brasileiras recentes: a dimensão estrutural e o desafio de quebra de um paradigma na administração pública. **XXXI EnANPAD**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2007.

McKECHNIE, L.E.F. Observational research. In: GIVEN, L.M (ed.), **The Sage Encyclopedia of Qualitative Research Methods**, v. 1 e 2, Thousand Oaks: Sage, 2008.

McLOUGHLIN, I; CORNFORD, J.R. Transformational change in the local state? enacting e-government in english local authorities. **Journal of Management and Organization**, v. 12, n. 3, p. 195-208, 2006.

MEIRELLES, H.L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

MENESES, M.F.T. **A intranet e os objetivos organizacionais: um estudo de caso no Banco do Brasil**. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal da Paraíba: João Pessoa, 2006.

MOON, M.J. The evolution of e-government among municipalities: rhetoric or reality? **Public Administration Review**, v. 62, n. 4, p. 424-433, 2002.

MORGAN, G. Paradigms, metaphors, and puzzle solving in organization theory. **Administrative Science Quarterly**, v. 25, p. 605-622, 1980.

MYERS, M.D. Qualitative research in information systems. **MIS Quarterly**, v. 21, n. 2, 1997.

MYERS, M.D; NEWMAN, D. The qualitative interview in IS research: Examining the craft. **Information and Organization**, v. 17, n. 1, p. 2-26, 2007.

MUSSI, C.C. **Frames tecnológicos e avaliação de sistemas de informação: uma perspectiva interpretativista**. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Departamento de Administração da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008.

MUSSI, C.C.; ZWICKER, R. Compreendendo avaliações de sistemas de informação: uma perspectiva interpretativista. **XXXIII EnANPAD**. São Paulo: ANPAD, 2009.

NIEBUHR, J.M. **Pregão presencial e eletrônico**. Curitiba: Zênite, 2004.

NOBREGA, C.V. **Privacidade de informação pessoal na internet na percepção dos e-consumidores**. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal da Paraíba: João Pessoa, 2005.

NUNES, J.; LUCENA, R.L.; DA SILVA, O.G. Vantagens e desvantagens do pregão na gestão de compras no setor público: o caso da FUNASA/PB. **Revista do Serviço Público**, v. 58, n. 2. Brasília: ENAP, 2007, p. 227-243.

OLIVEIRA, L.M.S.; AMORIM, P.P. Public e-procurement. **International Financial Law Review**, v. 20, n. 3, p. 43-47, 2000.

ORLIKOWSKI, W.J. The duality of technology: rethinking the concept of technology in organizations. **Organization Science**, v. 3, n. 3, p. 398-427, 1992.

ORLIKOWSKI, W.J.; BAROUDI, J.J. Studying information technology in organizations: research approaches and assumptions. **Information Systems Research**, v. 2, n. 1, p. 1-28, 1991.

ORLIKOWSKI, W.J.; ROBEY, D. Information technology and the structuring of organizations. **Information Systems Research**, v. 2, n. 2, p. 143-169, 1991.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo**. 5 ed. Brasília: MH Comunicação, 1995.

PANAYIOTOU, N.A.; GAYIALIS, S.P.; TATSIPOULOS, I.P. An e-procurement system for governmental purchasing. **International Journal for Production Economics**, v. 90, n. 1, p. 79-102, 2004.

PARAIBA. Decreto n. 23.865, de 03 de janeiro de 2003. Define diretrizes para a reforma do Estado da Paraíba e dá outras providências. **Diário Oficial** (do Estado da Paraíba), João Pessoa, PB, 05 de janeiro de 2003.

_____. Lei complementar n. 67, de 07 de julho de 2005. Define a Estrutura Organizacional Básica do Poder Executivo, as respectivas áreas, os meios e as formas de atuação e dá outras providências. **Diário Oficial** (do Estado da Paraíba), João Pessoa, PB, 08 de julho de 2005a.

_____. **Governo do Estado implantará Central de Compras**. Disponível em: <http://www.paraiba.pb.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=3024&Itemid=2>. Notícia publicada em 14 jun 2005b. Acesso em 02 ago. 2008.

_____. Decreto n. 27.010, de 07 de abril de 2006. Dispõe sobre a regulamentação do Sistema de Compras do Governo do Estado da Paraíba e dá outras providências. **Diário Oficial** (do Estado da Paraíba), João Pessoa, PB, 09 de abril de 2006.

_____. **Governo Central de Compras do Governo do Estado é escolhida melhor iniciativa pública do país**. Disponível em: <<http://www.secadm.pb.gov.br/secadm2007/?q=central-de-compras-do-governo-do-estado-escolhida-melhor-iniciativa-pblica-do-pas>>. Notícia publicada em 10 jun 2008. Acesso em 02 ago. 2008.

PAULA, A.P.P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas – RAE**, v. 45, n. 1, jan/mar, 2005.

PERRI 6. E-governance. Do digital aids make a difference in policy making. **Designing E-Government**, Prins J.E.J. (ed.), Kluwer Law International, p. 7-27, 2001.

PIERANTI, O.P.; RODRIGUES, S.; PECI, A. Governança e new public management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **XXXI EnANPAD**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2007.

POOLE, M.S.; DeSANCTIS, G. Structuration theory in information systems research: methods and controversies. In: **Handbook of Information Systems Research**, Whitman, M.E.; Woszczynski, A. (eds). Hershey, PA: Idea Group, p. 206-249, 2004.

QUINN, J.B. Strategic change: local incrementalism. **Sloan Management Review**, p. 7-21, 1978.

PRADO, O. **Governo eletrônico, reforma do estado e transparência: o programa de governo eletrônico do Brasil**. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Departamento de Administração da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

RAJKUMAR, T.M. E-procurement: Business and technical issues. **Information Systems Management**, v. 18, n. 4, p. 52-62, 2001.

RODRIGUES FILHO, J.; DA SILVA, K.O. A teoria da estruturação na construção social da tecnologia: um estudo de implementação de intranet. **Revista de Administração Pública**, v. 35, n. 3, p. 7-20, 2001.

ROSE, J.; SCHEEPERS, R. Structuration theory and information system development - frameworks for practice. **The 9th European Conference on Information Systems**, Bled, Slovenia, p. 217-231, 2001.

RUEDIGER, M.A. Governo eletrônico ou governança eletrônica - conceitos alternativos no uso das tecnologias de informação para o provimento de acesso cívico aos mecanismos de governo e da reforma do estado. **VII Congresso del CLAD**, 2002. Disponível em: <<http://www.clad.org.ve/invest/estudios.html>>. Acesso em 03 mai. 2009.

SÁFADI, C.M.Q.; REINHARD, N. Parcerias inovadoras: o portal de compras do governo federal. **XXVI EnANPAD**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2002.

SANCHEZ, O.A. O poder burocrático e o controle da informação. **Lua Nova**, n. 58, p. 89-120, 2003.

SANTANA, M.N.C; SANTOS, C. S. Restrições da utilização da modalidade de licitação pregão. **XXXI EnANPAD**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2007.

SANTOS, P. Compras Governamentais. In: FERRER, F.; SANTOS, P. (Org.). **E-Government**. São Paulo: Saraiva, 2004.

SCHWESTER, R.W. Examining the barriers to e-government adoption. **Electronic Journal of e-Government**. v. 7, n. 1, p. 113 – 122, 2009.

SILVA, A.C.M.; VALENTE, E.; MORAES, A.F. A Implantação do e-government nas compras governamentais: um caminho de sucesso para a melhoria da eficiência do setor público. **Simposio de Excelencia em Gestao e Tecnologia - SEGET**, v. 1. p. 1-15, 2007.

SOARES JUNIOR, J.S.; SANTOS, E.M. Governança eletrônica: uma perspectiva sociotécnica das organizações públicas a partir da padronização e interoperabilidade. **XXXI EnANPAD**, Rio de Janeiro: ANPAD, 2007.

SOBOLL, W.; PONCHIO, J.A.R. Compras governamentais com tecnologia de informação. In: FERRER, F.; SANTOS, P (Org.). **E-Government**. São Paulo: Saraiva, 2004.

SOMASUNDARAM, R. Diffusion of eProcurement in the Public Sector - Revisiting Centralization versus Decentralization Debates as a Twist in the Tale. **European Conference on Information Systems 2004 (ECIS 2004)**, 2004.

SOMASUNDARAM, R.; DAMSGAARD, J. Policy recommendations for electronic public procurement. **The Electronic Journal of e-Government**, v. 3, n. 3, p. 147-156, 2005.

STILLMAN, L.; STOECKER, R. Structuration, ICTs, and community work. **The Journal of Community Informatics**, v. 1, n. 3, p. 83-102, 2005.

SUN, V. **Gastos e indicadores de uso de tecnologia da informação no governo do estado de São Paulo: evolução e tendências**. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade de São Paulo: São Paulo, 2005.

TALERO, E. Electronic government procurement: concepts and country experiences. **The World Bank**, 2001.

THOMSON, T.; SINGH, M. An e-procurement model for b2b exchanges and role of e-markets. **Proceedings of 6th Annual COLLECTeR Conference on Electronic Conference**, Coffs Harbour, Australia, December 3-4, 2001.

VAIDYA, K.V.; JUUL, N.C.; KORZEN-BOHR, S.; PEDERSEN, J.K. Fractional institutional endeavors and eprocurement in local government. **16th Bleed eCommerce Conference eTransformation**, p. 961-973, 2003.

VERGARA, S.C. **Métodos de Pesquisa em Administração**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

VERGARA, S.C. **Projeto e relatórios de pesquisa em administração**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

WALSHAM, G. **Interpreting information systems in organizations**. Wiley: Chichester, 1993.

_____. The emergence of interpretivism in IS research. **Information Systems Research**, v. 6, n. 4, p. 376-394, 1995a.

_____. Interpretive case studies in IS research: nature and method. **European Journal of Information Systems**, n. 4, p. 74-81, 1995b.

WILSON, M; HOWCROFT, D. Re-conceptualising failure: social shaping meets IS research. **European Journal of Information Systems**, v. 11, n. 4, p. 236-250, 2002.

YIN, R.K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZIMMERMANN, P; FINGER, M. Information and communication technology (ICT) and local power relationships: an impact assessment. **The Electronic Journal of e-Government**, v. 3, n. 4, p. 231-240, 2005.

ZWEERS K.; PLANQUÉ K. Electronic government. from a organizational based perspective towards a client oriented approach. **Designing E-Government**, Prins J.E.J. (ed.), Kluwer Law International, p. 92, 2001.

APÊNDICES

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA

APÊNDICE B - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

APÊNDICE C – TELAS COM EXEMPLOS DA UTILIZAÇÃO DO PROGRAMA MIA

APÊNDICE A - Roteiro de Entrevista Semi-Estruturada

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO

Tema/Título da Pesquisa: Processo Eletrônico de Compras Públicas na Perspectiva da Dualidade da Tecnologia: um estudo comparado no contexto brasileiro e paraibano.

Objetivo: Compreender o processo eletrônico de compras públicas (e-procurement) brasileiro e paraibano, a partir da perspectiva da “dualidade da tecnologia”, no contexto de instituições públicas federais e estaduais situadas em João Pessoa, na Paraíba.

Pesquisador: Flávio Perazzo Barbosa Mota

Orientador: José Rodrigues Filho, Ph.D.

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Entrevista nº.:

Data da Entrevista:

PARTE I – PERFIL DO ENTREVISTADO

Nome:

Idade:

Nível de Escolaridade:

Instituição Pública:

Cargo/Função:

Tempo no Cargo:

Observações:

PARTE II – TEMAS DE PESQUISA	
Tema Geral	
§	<u>Justificativa do Uso</u> : Por que você utiliza o processo eletrônico de compras?
Propriedades Institucionais	
§	<u>Mudança Cultural</u> Você considera que houve/tem havido uma mudança na cultura político-gerencial com o processo eletrônico de compras?
§	<u>Impacto de Reestruturação</u> Houve reestruturação no seu trabalho com a introdução do processo eletrônico de compras? Qual (is)?
§	<u>Influência de Contextos</u> Você considera que o processo eletrônico de compras sofre influencia do contexto organizacional-político?
§	<u>Conseqüência no Controle Administrativo</u> Você considera que houve aumento ou redução do controle administrativo com a adoção do processo eletrônico de compras? Por que?
§	<u>Conseqüência na Transparência das Ações Administrativas</u> Você acha que houve aumento ou redução da transparência administrativa com a adoção do processo eletrônico de compras? Por que?
§	<u>Atendimento das Expectativas</u> Você considera que o processo eletrônico de compras tem atendido às expectativas com relação à qualidade dos produtos?
Usuários	
§	<u>Realização de Treinamento e/ou Capacitação para o Uso</u> Os usuários do processo eletrônico de compras possuíram e/ou possuem treinamento e capacitação constantes (anual, semestral) para o exercício de suas funções?
§	<u>Satisfação dos Usuários</u> Você acha que os usuários estão satisfeitos com o processo eletrônico de compras?
Processo (E-procurement)	
§	<u>Integração com demais Processos e Sistemas</u> Você considera que o processo eletrônico de compras está integrado com os demais processos ou sistemas? Por que?
§	<u>Benefícios da Adoção</u> Para você, quais são os benefícios efetivamente alcançados com a adoção do processo eletrônico de compras?
§	<u>Entraves da Adoção</u> Para você, quais são as dificuldades decorrentes da adoção do processo eletrônico de compras?

APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Esta pesquisa está sendo realizada pelo Sr. **Flávio Perazzo Barbosa Mota**, aluno do Programa de Pós Graduação em Administração da Universidade Federal da Paraíba (PPGA/UFPB) para Dissertação de Mestrado em Gestão Organizacional sendo orientada e supervisionada pelo professor Ph.D. José Rodrigues Filho.

Seguindo os preceitos éticos, informamos que sua participação será absolutamente sigilosa, não constando seu nome ou qualquer outro dado que possa identificá-lo no relatório final ou em qualquer publicação posterior sobre esta pesquisa.

Pela natureza da pesquisa sua participação não acarretará em quaisquer danos para sua pessoa. A seguir damos as informações gerais sobre a pesquisa, reafirmando que qualquer outra informação que V. Sa. deseje, poderá ser fornecida pelo aluno-pesquisador ou pelo professor orientador.

TEMA/TÍTULO DA PESQUISA: Processo Eletrônico de Compras Públicas na Perspectiva da Dualidade da Tecnologia: um estudo comparado no contexto brasileiro e paraibano.

OBJETIVO: Compreender o processo eletrônico de compras públicas (*e-procurement*) brasileiro e paraibano, a partir da perspectiva da “dualidade da tecnologia”, no contexto de instituições públicas federais e estaduais situadas em João Pessoa, na Paraíba.

PROCEDIMENTO: Realização de entrevistas semi-estruturadas, gravadas e transcritas.

SUA PARTICIPAÇÃO: Conceder entrevista gravada.

Após conclusão da pesquisa, prevista para fevereiro de 2010, a dissertação, com todos os dados e conclusões, estará na Biblioteca da UFPB.

Agradecemos sua participação, enfatizando que a mesma em muito contribui para construção de conhecimento atual na área de Administração.

José Rodrigues Filho, Ph.D.
RG.:
Professor orientador

Flávio Perazzo Barbosa Mota
RG.:
Mestrando

Tendo ciência das informações contidas neste TERMO DE CONSENTIMENTO, eu _____ portador de RG. Nº. _____ autorizo a utilização, nesta pesquisa, dos dados por mim fornecidos.

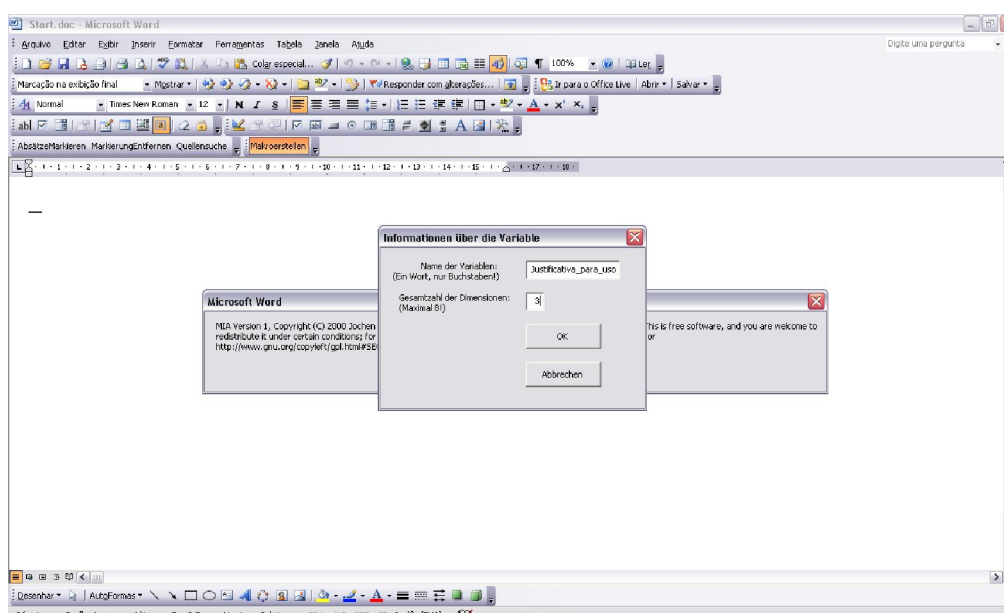
João Pessoa, ____ de ____ de 2009.

Assinatura

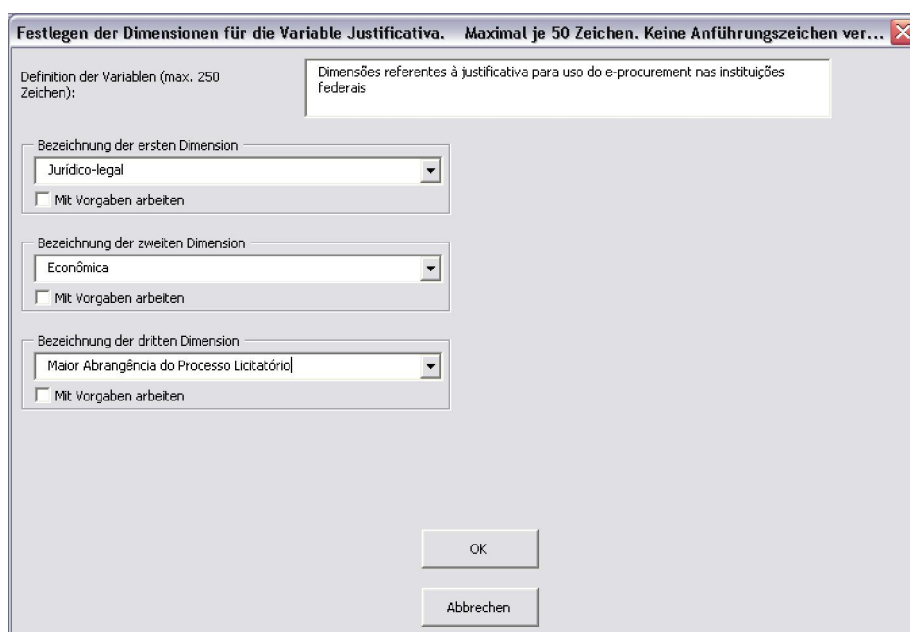
APÊNDICE C – Telas com Exemplos da Utilização do Programa MIA

Ilustração da utilização do programa programa MIA – *Makrosammlung für die qualitative InhaltsAnalyse* (compilação de macros para a análise de conteúdo qualitativa). Exemplo de criação do Tema “Justificativa para uso do *e-procurement*” e das respectivas dimensões no caso das Instituições Federais:

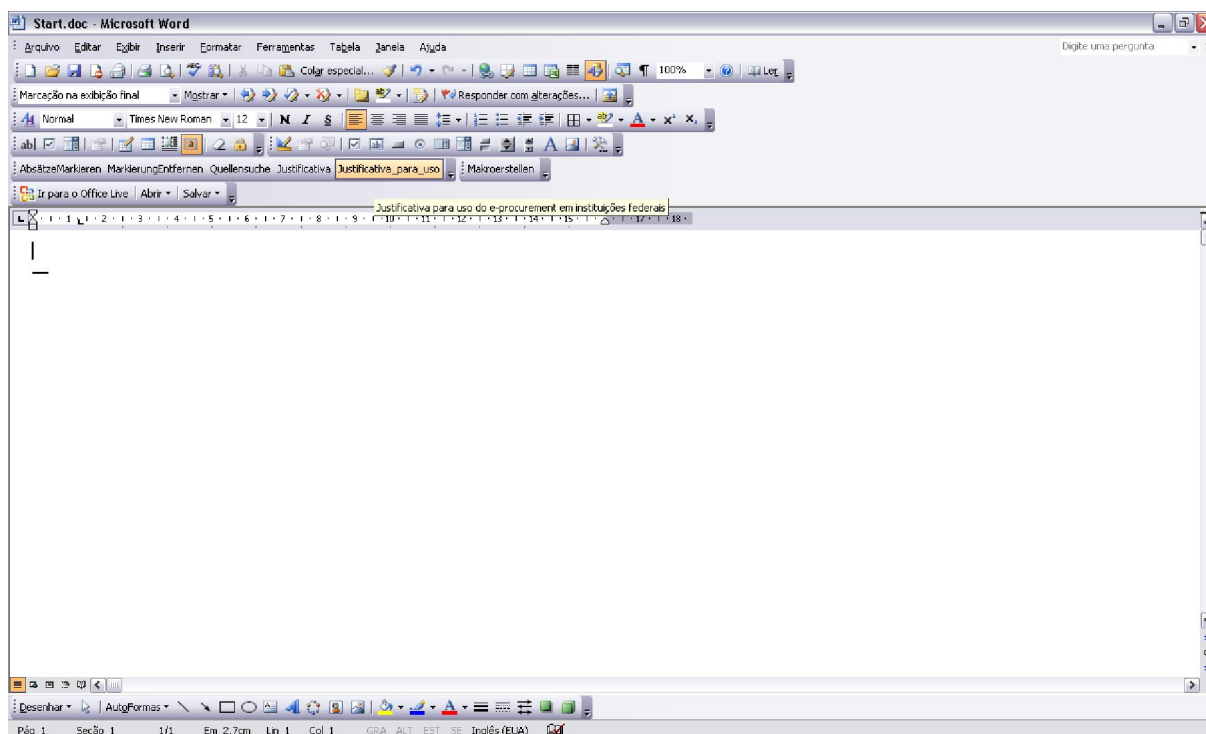
Passo 1: Criação da Macro (Categoria, Tema, Variável) com a quantidade de dimensões a serem trabalhadas.



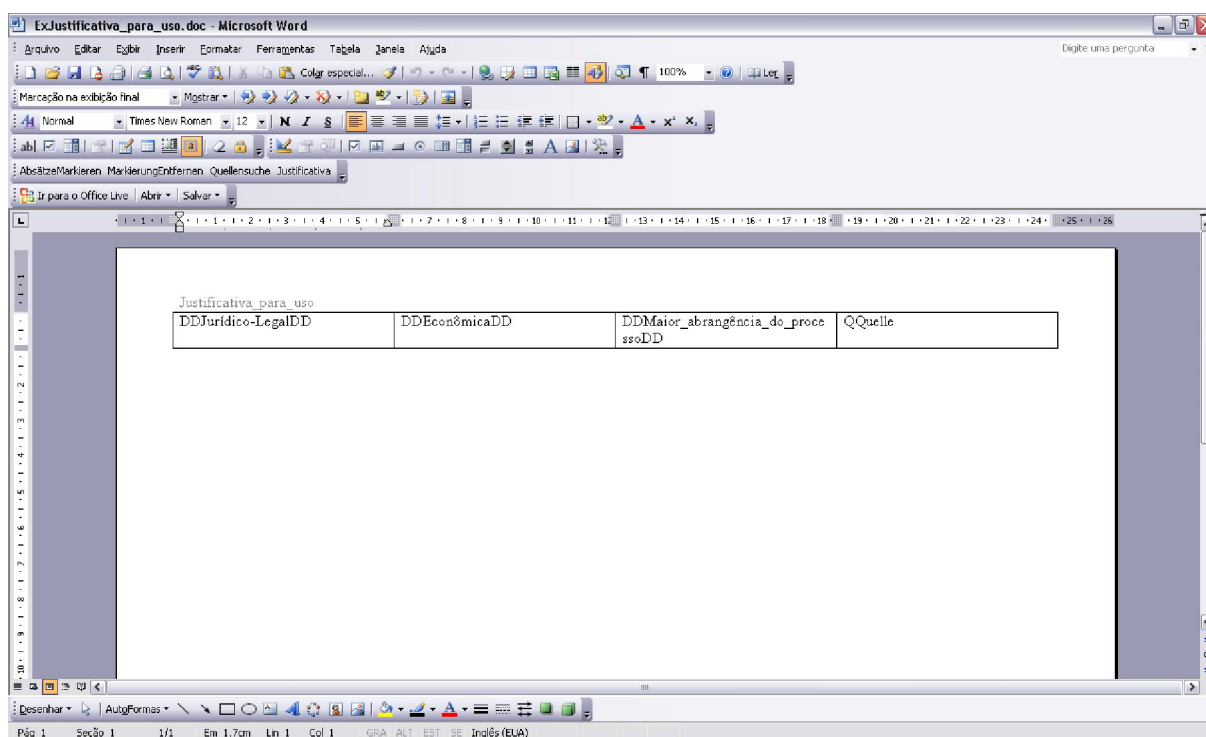
Passo 2: Criação no MIA das dimensões identificadas nos dados coletados



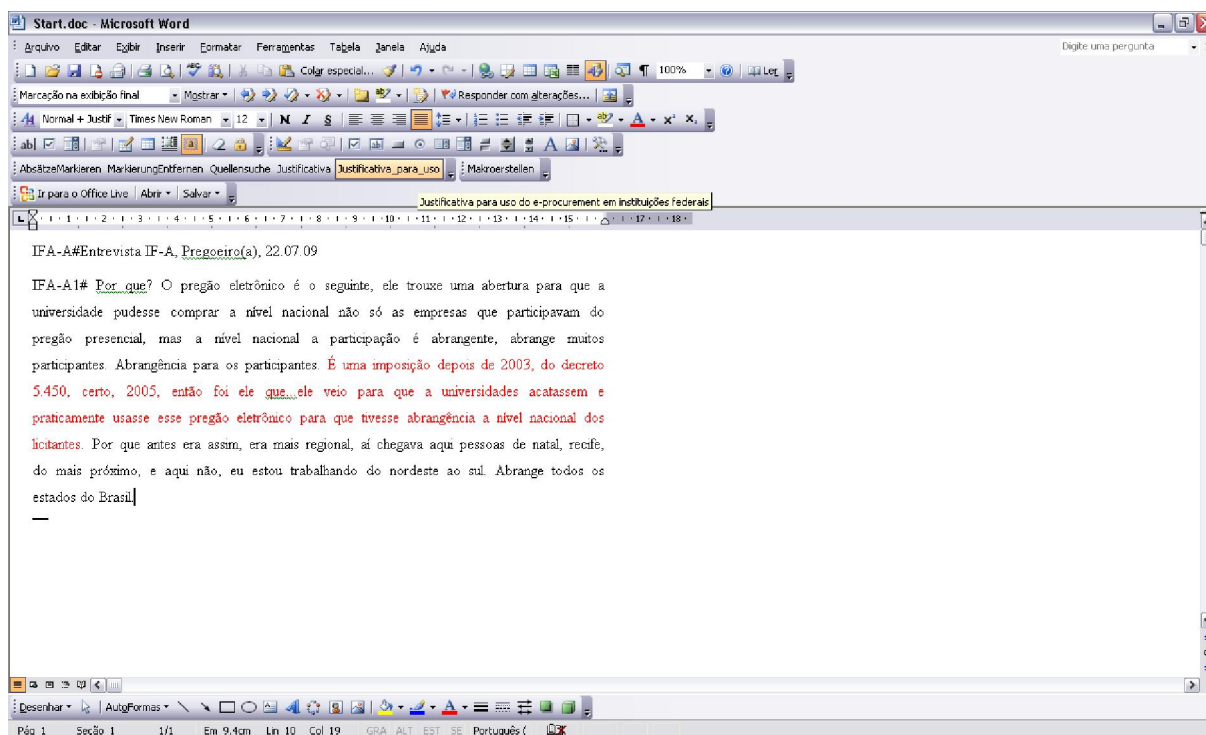
Passo 3: A macro criada é inserida no menu do MIA. Neste exemplo, criou-se o tema “justificativa_para_uso”. Quando o cursor é posicionado por cima do botão da variável, sua dimensão é mostrada na tela.



Passo 4: Concorrentemente à criação descrita no passo 3, o MIA gerou o arquivo “ExJustificativa_para_uso” (tela abaixo), onde são armazenados os dados extraídos da transcrição das entrevistas semi-estruturadas, por dimensão.



Passo 5: Arquivo exemplo de uma entrevista realizada, transcrita e preparada para ser extraída por meio do programa MIA.



Passo 6: Quando o botão da variável “Justificativa_para_uso” é acionado (conforme passo 5), a tela a seguir surge.

Justificativa_para_uso-IFA-A1

Jurídico-Legal

Econômica

Maior_abrangência_do_processo

IFA-A#Entrevista IF-A, Pregoeiro(a), 22.07.09
 IFA-A1# Por que? O pregão eletrônico é o seguinte, ele trouxe uma abertura para que a universidade pudesse comprar a nível nacional não só as empresas que participavam do pregão presencial, mas a nível nacional a participação é abrangente, abrange muitos participantes. Abrangência para os participantes. É uma imposição depois de 2003, do decreto 5.450, certo, 2005, então foi ele que...ele veio para que a universidades acatassem e praticamente usasse esse pregão eletrônico para que tivesse abrangência a nível nacional dos licitantes. Por que antes era assim, era mais regional, aí chegava aqui pessoas de natal, recife, do mais próximo, e aqui não, eu estou trabalhando do nordeste ao sul. Abrange todos os estados do Brasil.

OK

Abbrechen

Passo 7: Quando o botão da variável “Justificativa_para_uso” é acionado (conforme passo 5), a tela a seguir surge.

Justificativa_para_uso-IFA-A1\.

Jurídico-Legal
 É uma imposição depois de 2003, do decreto 5.450, certo, 2005

Econômica

Maior_abrangência_do_processo

IFA-A#Entrevista IF-A, Pregoeiro(a), 22.07.09
 IFA-A1# Por que? O pregão eletrônico é o seguinte, ele trouxe uma abertura para que a universidade pudesse comprar a nível nacional não só as empresas que participavam do pregão presencial, mas a nível nacional a participação é abrangente, abrange muitos participantes. Abrangência para os participantes. É uma imposição depois de 2003, do decreto 5.450, certo, 2005, então foi ele que...ele veio para que a universidades acatassem e praticamente usasse esse pregão eletrônico para que tivesse abrangência a nível nacional dos licitantes. Por que antes era assim, era mais regional, aí chegava aqui pessoas de natal, recife, do mais próximo, e aqui não, eu estou trabalhando do nordeste ao sul. Abrange todos os estados do Brasil.

OK

Abbrechen

Passo 8: Ao pressionar o botão “OK” (do passo 7), o MIA gera um arquivo a parte (tela abaixo), com uma tabela, onde as colunas representam os trechos selecionados a serem inseridos nas dimensões identificadas do respectivo tema. A partir dessas tabelas (é criada uma tabela para cada tema com suas respectivas dimensões), os dados são preparados para interpretação do pesquisador.

ExJustificativa_para_uso.doc - Microsoft Word

Justificativa para uso

DDJurídico-LegalDD	DDEconômicaDD	DDMaior_abrangência_do_proce	QQuelle
É uma imposição depois de 2003, do decreto 5.450, certo, 2005, então foi ele que...ele veio para que a universidades acatassem e praticamente usasse esse pregão eletrônico para que tivesse abrangência a nível nacional dos licitantes.			IFA-A1\.

ANEXO A - ANEXO II DO DECRETO Nº 3.555/2000**CLASSIFICAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS COMUNS****BENS COMUNS**

1. Bens de Consumo
 - 1.1 Água mineral
 - 1.2 Combustível e lubrificante
 - 1.3 Gás
 - 1.4 Gênero alimentício
 - 1.5 Material de expediente
 - 1.6 Material hospitalar, médico e de laboratório
 - 1.7 Medicamentos, drogas e insumos farmacêuticos
 - 1.8 Material de limpeza e conservação
 - 1.9 Oxigênio
 - 1.10 Uniforme
2. Bens Permanentes
 - 2.1 Mobiliário
 - 2.2 Equipamentos em geral, exceto bens de informática
 - 2.3 Utensílios de uso geral, exceto bens de informática
 - 2.4 Veículos automotivos em geral
 - 2.5 Microcomputador de mesa ou portátil ("notebook"), monitor de vídeo e impressora

SERVIÇOS COMUNS

1. Serviços de Apoio Administrativo
2. Serviços de Apoio à Atividade de Informática
 - 2.1 Digitação
 - 2.2. Manutenção
3. Serviços de Assinaturas
 - 3.1. Jornal
 - 3.2. Periódico
 - 3.3. Revista
 - 3.4. Televisão via satélite
 - 3.5. Televisão a cabo
4. Serviços de Assistência
 - 4.1. Hospitalar
 - 4.2. Médica
 - 4.3. Odontológica
5. Serviços de Atividades Auxiliares
 - 5.1. Ascensorista
 - 5.2. Auxiliar de escritório
 - 5.3. Copeiro
 - 5.4. Garçom
 - 5.5. Jardineiro
 - 5.6. Mensageiro
 - 5.7. Motorista
 - 5.8. Secretária
 - 5.9. Telefonista
6. Serviços de Confecção de Uniformes
7. Serviços de Copeiragem
8. Serviços de Eventos
9. Serviços de Filmagem
10. Serviços de Fotografia
11. Serviços de Gás Natural
12. Serviços de Gás Liquefeito de Petróleo
13. Serviços Gráficos
14. Serviços de Hotelaria

15. Serviços de Jardinagem
16. Serviços de Lavanderia
17. Serviços de Limpeza e Conservação
18. Serviços de Locação de Bens Móveis
19. Serviços de Manutenção de Bens Imóveis
20. Serviços de Manutenção de Bens Móveis
21. Serviços de Remoção de Bens Móveis
22. Serviços de Microfilmagem
23. Serviços de Reprografia
24. Serviços de Seguro Saúde
25. Serviços de Degravação
26. Serviços de Tradução
27. Serviços de Telecomunicações de Dados
28. Serviços de Telecomunicações de Imagem
29. Serviços de Telecomunicações de Voz
30. Serviços de Telefonia Fixa
31. Serviços de Telefonia Móvel
32. Serviços de Transporte
33. Serviços de Vale Refeição
34. Serviços de Vigilância e Segurança Ostensiva
35. Serviços de Fornecimento de Energia Elétrica
36. Serviços de Apoio Marítimo
37. Serviço de Aperfeiçoamento, Capacitação e Treinamento